

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 332



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

58° anno
8 ottobre 2015

Sommario

I Risoluzioni, raccomandazioni e pareri

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

508^a sessione plenaria del CESE dei giorni 27 e 28 maggio 2015

2015/C 332/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Assistenza sociale a lungo termine e deistituzionalizzazione» (parere esplorativo).	1
2015/C 332/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Completare l'UEM: il pilastro politico» (parere d'iniziativa)	8
2015/C 332/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Promuovere la creatività, lo spirito imprenditoriale e la mobilità nei settori dell'istruzione e della formazione» (parere d'iniziativa).	20
2015/C 332/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La politica industriale dell'UE per il settore alimentare e delle bevande»	28
2015/C 332/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Vivere domani. La stampa tridimensionale come strumento per rafforzare l'economia europea» (parere d'iniziativa).	36
2015/C 332/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Tutela degli investitori e risoluzione delle controversie investitore-Stato negli accordi commerciali e di investimento dell'UE con i paesi terzi» . .	45

IT

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

508^a sessione plenaria del CESE dei giorni 27 e 28 maggio 2015

2015/C 332/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale» [COM(2015) 135 <i>final</i> — 2015/0068 (CNS)] e alla «Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio» [COM(2015) 129 <i>final</i> — 2015/0065 (CNS)]	64
2015/C 332/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione» [COM(2015) 098 <i>final</i> — 2015/0051 (NLE)]	68
2015/C 332/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca» [COM(2015) 45 <i>final</i> — 2015/0028 (COD)]	77
2015/C 332/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1236/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un regime di controllo e di coercizione applicabile nella zona della convenzione sulla futura cooperazione multilaterale per la pesca nell'Atlantico nordorientale» [COM(2015) 121 <i>final</i> — 2015/0063 (COD)]	81

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

508^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 27 E 28 MAGGIO 2015

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Assistenza sociale a lungo termine e deistituzionalizzazione»

(parere esplorativo)

(2015/C 332/01)

Relatrice: Gunta ANČA

Correlatore: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Con lettera del 25 settembre 2014, e conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il ministro degli Affari esteri f.f., nonché ministro dell'Interno, della Lettonia Rihards KOZLOVSKIS, a nome della presidenza lettone del Consiglio dell'UE, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Assistenza sociale a lungo termine e deistituzionalizzazione

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 maggio 2015.

Nella sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il CESE:

- 1.1 sollecita una presa di coscienza sulla situazione delle persone residenti in strutture istituzionali, attraverso l'analisi di dati coerenti e disaggregati, ed esorta a stabilire degli indicatori del rispetto dei diritti umani;
- 1.2 invita gli Stati membri a mettere in atto, nel quadro dei programmi nazionali di riforma (PNR), misure contro la discriminazione, e a promuovere il diritto delle persone con disabilità di partecipare pienamente alla vita sociale ed economica;
- 1.3 ritiene che le misure di austerità abbiano ridotto i bilanci degli enti locali e regionali, con conseguenze dirette sulla disponibilità di servizi sociali. In alcuni Stati membri, tale situazione ha determinato una tendenza al ricorso alle strutture istituzionali;
- 1.4 esorta gli Stati membri a utilizzare i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per favorire il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità, per sviluppare i servizi sociosanitari e per formare gli operatori dei servizi di sostegno;

1.5 raccomanda agli Stati membri di riformare l'assistenza a lungo termine sulla base di un'analisi costi/efficacia, adottando un approccio di lungo periodo consistente nell'investire nelle persone e nei servizi invece che nel tagliare le risorse finanziarie;

1.6 sottolinea che la «deistituzionalizzazione» è un processo che richiede una strategia politica a lungo termine e l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate per sviluppare servizi di sostegno alternativi a livello di comunità;

1.7 esorta gli Stati membri a riconoscere capacità di agire agli uomini e alle donne con disabilità in tutti gli aspetti dell'esistenza, al pari delle altre persone, e a offrire loro, ogni qualvolta sia necessario, un aiuto ad adottare determinate decisioni ⁽¹⁾;

1.8 raccomanda di sviluppare servizi di prossimità di alto livello qualitativo, quale passo fondamentale nel processo di deistituzionalizzazione ⁽²⁾. È rischioso chiudere le strutture istituzionali senza fornire servizi alternativi alle persone;

1.9 ritiene che, quando l'assistenza viene prestata a domicilio, occorre garantire il necessario sviluppo di servizi professionali a prezzi accessibili;

1.10 esorta a formare, in tutta Europa, professionisti in grado di operare nei servizi di prossimità, garantendo che essi siano informati in merito al processo di deistituzionalizzazione;

1.11 raccomanda che i servizi di prossimità siano disponibili a livello locale e siano fruibili a prezzi ragionevoli e accessibili per tutti;

1.12 pone l'accento sull'importanza dell'accesso all'impiego affinché coloro che lasciano le strutture istituzionali possano partecipare pienamente alla vita sociale. I servizi specializzati per l'impiego e l'istruzione e la formazione professionali dovrebbero essere accessibili a coloro che ne hanno bisogno, senza alcuna discriminazione;

1.13 invita a creare partenariati tra tutti i soggetti coinvolti nel processo di deistituzionalizzazione;

1.14 fa presente che le diverse categorie di assistiti hanno esigenze differenti e che occorre mettere a punto risposte specifiche in collaborazione con tutti i soggetti interessati, e in particolare gli assistiti e le loro organizzazioni rappresentative, le famiglie, i prestatori di servizi, i settori economici interessati e le autorità pubbliche;

1.15 sollecita la Commissione ad adottare un quadro di qualità europeo per i servizi di prossimità, e ribadisce l'urgente necessità di standard vincolanti atti a garantire i massimi livelli qualitativi;

1.16 esorta gli Stati membri a istituire servizi indipendenti ed efficienti di ispezione e monitoraggio, al fine di garantire il rispetto degli standard normativi e qualitativi dei servizi di assistenza;

1.17 raccomanda di combattere gli stereotipi negativi e di svolgere attività di sensibilizzazione nelle scuole e nella società, attraverso l'istruzione inclusiva e campagne mediatiche.

2. Introduzione

2.1 Per buona parte del secolo scorso, il processo di deistituzionalizzazione e il rispetto dei diritti umani in Europa si sono sviluppati in modi differenti. Risulta pertanto difficile ottenere dati comparabili da paesi diversi.

2.2 Il CESE ritiene che, nella nostra società in mutamento, sia importante analizzare la situazione delle persone bisognose di assistenza sociale e di un elevato livello di sostegno nei diversi paesi dell'UE, in modo da approntare risposte adeguate e condividere le buone pratiche in materia.

⁽¹⁾ Come stabilito dall'articolo 12 della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità.

⁽²⁾ Lo stesso vale per la chiusura degli istituti di detenzione psichiatrica: bisogna creare alternative reali.

2.3 Il CESE pertanto:

2.3.1 osserva che in Europa oltre un milione di minori e adulti con disabilità vive in strutture istituzionali ⁽³⁾;

2.3.2 intende, con il termine «struttura istituzionale», qualsiasi centro di assistenza residenziale nel quale i residenti siano isolati dalla società in generale e/o costretti a vivere insieme. Tali persone non hanno sufficiente controllo sulla propria vita o sulle decisioni che le riguardano, e le esigenze dell'organizzazione stessa tendono a prevalere su quelle individuali dei residenti ⁽⁴⁾;

2.3.3 sottolinea che un'elevata qualità dei servizi di assistenza a livello di comunità offre risultati migliori in termini di qualità di vita rispetto all'assistenza in una struttura istituzionale, favorisce l'integrazione sociale e riduce il rischio di isolamento ⁽⁵⁾;

2.3.4 condanna qualsiasi forma di discriminazione e abuso di cui possano essere vittima gli uomini, le donne e i minori con o senza disabilità, le persone che necessitano di un elevato livello di sostegno o quelle con disabilità psicosociali durante la loro permanenza in strutture istituzionali o quando fruiscono di servizi di assistenza;

2.3.5 rinvia alle raccomandazioni già formulate in altri suoi pareri ⁽⁶⁾;

2.3.6 richiama l'attenzione sugli obblighi che incombono all'Unione europea e agli Stati membri, derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ⁽⁷⁾, a rispettare la dignità delle persone, la loro libertà e il loro diritto di vivere in modo indipendente, di scegliere dove e con chi vivere e di avere accesso a servizi di sostegno, e in particolare di assistenza personale, nella comunità di residenza;

2.3.7 ricorda che, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, «il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione». Nell'allevamento dei figli la responsabilità primaria incombe ai genitori, ed è responsabilità dello Stato sostenerli, soprattutto se essi sono in condizioni di particolare indigenza, con strumenti adeguati di protezione sociale. I minori hanno il diritto di essere protetti dalla violenza e dagli abusi. Se la famiglia, nonostante l'adeguato sostegno messo a sua disposizione dallo Stato, non è in grado di accudire i figli secondo le loro necessità, essi hanno il diritto di essere affidati a un ambiente familiare sostitutivo.

2.3.8 ribadisce che le persone con disabilità, e in particolare quelle affette da disabilità intellettuali, hanno il diritto, dinanzi alla legge, di essere riconosciute in ogni luogo come persone.

3. Passaggio dall'assistenza istituzionale a quella di prossimità

Il CESE:

3.1 esprime apprezzamento per il fatto che molti paesi stanno riformando il modo in cui garantiscono l'assistenza e il sostegno ai minori e agli adulti, sostituendo tutte o alcune delle strutture residenziali a lunga permanenza con servizi a livello della famiglia e della comunità di residenza ⁽⁸⁾;

3.2 chiede che il processo di deistituzionalizzazione sia realizzato in un modo da rispettare i diritti delle diverse categorie di assistiti, ridurre al minimo il rischio di danni e garantire risultati positivi per tutti i soggetti coinvolti. I nuovi sistemi di assistenza e di sostegno devono rispettare i diritti, la dignità, le esigenze e i desideri del singolo e dei suoi familiari;

⁽³⁾ Minori e adulti con disabilità (comprese le persone affette da problemi di salute mentale). Questo dato è riferito all'UE e alla Turchia. Fonte: J. Mansell, M. Knapp, J. Beadle-Brown e J. Beecham, *Deinstitutionalisation and community living — outcomes and costs: report of a European Study* [Deistituzionalizzazione e vita a livello di comunità. Risultati e costi: relazione su uno studio europeo], volume 2 — relazione principale (in prosieguo «la relazione DECLOC»), Centro Tizard, Università del Kent, Canterbury, 2007.

⁽⁴⁾ Relazione — Gruppo di esperti ad hoc sul passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità (disponibile soltanto in inglese).

⁽⁵⁾ *The Common European Guidelines on the transition from institutional to community-based care* [Orientamenti europei comuni sul passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità].

⁽⁶⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 103; GU C 181 del 21.6.2012, pag. 2; GU C 44 del 15.2.2013, pag. 28.

⁽⁷⁾ Cfr. <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>

⁽⁸⁾ Per alcuni esempi di assistenza a lungo termine si rimanda a una pubblicazione di Eurobarometro sul tema *Salute e assistenza a lungo termine* (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_283_en.pdf). Altre buone pratiche in materia di deistituzionalizzazione sono descritte nella pubblicazione *The Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community-based Care* [Orientamenti europei comuni sul passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità] (www.deinstitutionalisationguide.eu).

3.3 ritiene che ogni cittadino abbia il diritto di scegliere il luogo e il modo in cui desidera vivere.

4. La deistituzionalizzazione per i diversi gruppi di interesse

4.1 Il CESE riconosce che le esigenze assistenziali dei minori, delle persone con disabilità (comprese le disabilità psicosociali) e degli anziani sono assai diverse. Pertanto, il processo di deistituzionalizzazione dell'assistenza a lungo termine dovrebbe tenere conto delle esigenze specifiche di ciascuna categoria di assistiti.

4.2 L'assistenza prestata a livello di comunità, in particolare quella professionale e quella ricevuta nel contesto familiare e sociale, offre un valore aggiunto rispetto all'assistenza prestata in una struttura residenziale istituzionale.

4.3 Occorre quindi adeguare il sistema istituzionale in modo che integri i servizi sociosanitari di prossimità, quando questi ultimi non sono disponibili e durante la fase di transizione.

4.4 Vivere in maniera indipendente non significa che le persone devono vivere isolate, ma che devono avere a propria disposizione una gamma di servizi generali e specializzati accessibili nella comunità in cui hanno scelto di risiedere.

4.5 La deistituzionalizzazione consiste sì nel creare i servizi adatti, ma anche nello sviluppare il contesto giusto nella comunità. Occorre preparare l'opinione pubblica a questa transizione, per sensibilizzarla e per lottare contro i pregiudizi. Altrimenti, invece della deistituzionalizzazione, il risultato sarà quello della reistituzionalizzazione, ossia della creazione di «ghetti» di persone con disabilità psicosociali che, pur vivendo nella società, restano isolate per effetto degli atteggiamenti negativi. Al riguardo i mezzi di informazione svolgono un ruolo cruciale.

4.6 Il CESE rileva le differenze esistenti tra gli Stati membri dell'UE, non da ultimo riguardo alla definizione di assistenza a lungo termine. Tali differenze possono anche riguardare i tipi di assistenza prestata e i servizi a essa collegati. Analogamente, esistono differenze significative, all'interno degli stessi Stati membri, tra le varie regioni e tra i diversi comuni, e in particolare tra i contesti urbani e quelli rurali ⁽⁹⁾. Il CESE ritiene che tali differenze non dovrebbero giustificare l'assenza di progressi da parte di un determinato Stato membro, quando essa sia dovuta alle sue caratteristiche peculiari, ed auspica un graduale passaggio ai servizi di prossimità.

4.7 In un suo precedente parere esplorativo ⁽¹⁰⁾, il CESE ha raccomandato di valutare la teleassistenza e la domotica per categorie deboli e di creare un'infrastruttura capillare, decentrata e di prossimità, a diretto contatto con le persone anziane. Il Comitato ribadisce tale raccomandazione e sostiene un processo adeguato di deistituzionalizzazione per gli anziani, i minori, le persone con disabilità di qualsiasi età e quelle con disabilità psicosociali ⁽¹¹⁾.

4.8 Tali categorie comprendono soggetti la cui capacità decisionale può risultare ridotta o assente a causa della loro età, disabilità o dipendenza. Il CESE esorta pertanto gli Stati membri a fornire la massima tutela a queste persone, nel quadro di un processo graduale e controllato di deistituzionalizzazione, in modo che i loro diritti siano rispettati in ogni momento e che esse fruiscono della migliore assistenza possibile all'interno della comunità, tra cui l'aiuto alla presa di decisioni.

4.9 Il CESE è attento all'impatto che il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità può avere sugli operatori interessati. Tutte le autorità e le parti coinvolte nel processo devono lavorare insieme per far sì che il processo di deistituzionalizzazione abbia anche un effetto positivo e graduale su coloro che prestano assistenza. Occorre che siano sempre garantite condizioni di lavoro dignitose.

4.10 L'alternativa all'istituzionalizzazione non è il servizio prestato a domicilio bensì quello prestato a livello di comunità, il che richiede che siano garantiti gli investimenti nelle relative infrastrutture.

⁽⁹⁾ *Long-term care in the European Union* («L'assistenza a lungo termine nell'Unione europea»). ISBN 978-92-79-09573-3. Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

⁽¹⁰⁾ GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 10.

⁽¹¹⁾ Ibidem.

4.11 Il CESE accoglie con favore le buone pratiche in materia, come ad esempio il congedo (a tempo pieno o parziale) per assistenza e il riconoscimento dell'assicurazione per i prestatori di assistenza informale ⁽¹²⁾, e invita la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare lo scambio di tali pratiche.

4.12 Il CESE riconosce l'importanza di coloro che prestano assistenza (*caregivers*). Per gli assistenti informali, che operano su base volontaria, conciliare le responsabilità di assistenza con la propria vita richiede un notevole sforzo. Tale situazione può portare alla cosiddetta «sindrome del *caregiver*», che si manifesta con lo sfinimento fisico e psichico della persona che presta la maggior parte dell'assistenza. L'UE deve fare in modo che: le politiche in materia di conciliazione tra la vita personale e l'assistenza a una persona e la responsabilità di accudimento siano fondate sul principio dell'uguaglianza per tutti, e che i compiti di assistenza informale siano ripartiti in maniera equa e giusta ⁽¹³⁾; sia garantito il rispetto dei diritti fondamentali dei prestatori di assistenza; siano riconosciute e sostenute l'assistenza informale e familiare, nonché la funzione svolta dai volontari nel prestare assistenza formale e informale ⁽¹⁴⁾.

4.13 Il CESE constata che, nella popolazione complessiva dei senzatetto, molte categorie di persone vulnerabili che hanno alte probabilità di aver vissuto in una struttura istituzionale di assistenza risultano sovrarappresentate; e sollecita quindi gli Stati membri a sviluppare strategie e programmi di deistituzionalizzazione che tengano pienamente conto del problema della mancanza di alloggi e della necessità di fornire servizi di prossimità al fine sia di prevenire il problema che di porvi rimedio.

4.14 Lo sviluppo e la professionalizzazione del lavoro domestico sono fattori strategici per realizzare la parità uomo-donna sotto il profilo professionale, perché questo tipo di lavoro viene svolto principalmente da donne, così come sono donne le persone che, per avere pari opportunità di carriera rispetto agli uomini, hanno bisogno di servizi di custodia dei bambini, assistenza agli anziani e pulizia dell'abitazione. Questi servizi apportano benefici tanto ai singoli quanto all'intera società, dato che, da un lato, creano nuovi posti di lavoro, soddisfano le esigenze di una popolazione che invecchia e favoriscono l'equilibrio tra vita privata e vita professionale, e, dall'altro, migliorano la qualità della vita e l'inclusione sociale e consentono agli anziani di continuare a vivere nella loro abitazione ⁽¹⁵⁾.

4.15 Il CESE riconosce la necessità che, in tutta Europa, i professionisti del settore ricevano una formazione in materia di deistituzionalizzazione. Ad esempio, la nuova generazione di psichiatri dovrà essere formata in modo tale da garantire un esercizio della professione psichiatrica in linea con quanto previsto dalla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità.

4.16 Il CESE teme che, in alcuni casi, si trasferiscano le persone nelle strutture istituzionali senza seguire un processo di consultazione o delle procedure chiare. Riconosce l'importanza di una valutazione formale dei bisogni di assistenza a lungo termine delle persone. Una procedura, questa, che deve essere rispettosa della dignità delle persone e condurre alla definizione di servizi personalizzati.

5. Impatto della crisi finanziaria sui servizi sociali

5.1 Il CESE è consapevole del fatto che la prestazione di assistenza a lungo termine alle categorie di persone che ne hanno bisogno rappresenta una delle maggiori sfide sociali ed economiche che l'Unione europea si trova ad affrontare, soprattutto in un periodo di crisi economica come quello attuale.

5.2 La comunicazione della Commissione *Investire nel settore sociale* ⁽¹⁶⁾ precisa che la crisi economica minaccia i nostri sistemi di protezione sociale, dal momento che ha fatto crescere la disoccupazione, diminuire le entrate fiscali e aumentare il numero delle persone bisognose di prestazioni sociali. In tale contesto, il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di strategie di assistenza a lungo termine che consentano di ridurre al minimo l'impatto della crisi economica.

⁽¹²⁾ In proposito si possono citare alcuni esempi tratti da una legislazione adeguata come quella austriaca: congedo, a tempo pieno o parziale, per assistenza: al fine di garantire un migliore equilibrio tra lavoro e assistenza, dal 1° gennaio 2014 i lavoratori hanno la possibilità di concordare un congedo di assistenza a tempo pieno (con la soppressione completa della retribuzione) o a tempo parziale (con la soppressione di una parte della retribuzione) per un periodo da uno a tre mesi. Durante questo periodo essi hanno diritto a un assegno assistenziale, alla tutela contro il licenziamento motivato e alla copertura previdenziale (assicurazione sanitaria e pensionistica di tipo non contributivo). L'indennità per congedo di assistenza è pari alla potenziale indennità di disoccupazione. Lo scopo di un congedo di questo tipo, sia esso a tempo pieno o parziale, è quello di consentire ai lavoratori interessati di (ri)organizzare le loro incombenze di assistenza, in particolare nel caso di improvvisa necessità di accudire un parente stretto o per dare il cambio, per un certo periodo di tempo, alla persona che presta assistenza abitualmente. Assicurazione pensionistica per parenti che lavorano come prestatori di assistenza: per le persone che dedicano la totalità — o una parte considerevole — del loro orario di lavoro all'assistenza di un familiare, esistono le seguenti possibilità di acquisire il diritto a un'assicurazione pensionistica di tipo non contributivo: prosecuzione dell'assicurazione nel quadro dell'assicurazione pensionistica; assicurazione personale nel quadro dell'assicurazione pensionistica; prosecuzione dell'assicurazione o assicurazione personale nel quadro dell'assicurazione sanitaria. Il governo federale austriaco si fa carico dei contributi assicurativi, il che significa che non vi sono costi a carico dei familiari che lavorano come prestatori di assistenza.

⁽¹³⁾ Tra uomini e donne e tra le diverse generazioni.

⁽¹⁴⁾ Raccomandazioni formulate dalla Piattaforma sociale in merito all'assistenza:
http://www.socialplatform.org/wp-content/uploads/2013/03/20121217_SocialPlatform_Recommendations_on_CARE_EN1.pdf

⁽¹⁵⁾ GU C 12 del 15.1.2015, pag. 16.

⁽¹⁶⁾ COM(2013) 83 final.

5.3 Nel suo parere ⁽¹⁷⁾ in merito alla suddetta comunicazione, il CESE ha osservato che gli investimenti sociali per la crescita e la coesione dovrebbero anche mirare a rafforzare i servizi sociali. Così facendo, si potrebbe, tra le altre cose, sostenere la creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi e lo sviluppo di nuovi servizi a livello di comunità.

5.4 La crisi economica ha avuto effetti negativi sulla capacità delle persone con disabilità di vivere in modo indipendente, nonché sulle famiglie e sulle categorie vulnerabili che erano già esposte a un rischio più elevato di povertà ed esclusione sociale.

5.5 Il pacchetto sugli investimenti sociali contribuirà ad affrontare le sfide legate alla crisi economica e ai cambiamenti demografici ⁽¹⁸⁾.

5.6 Il CESE è convinto che la crisi abbia portato a un forte regresso nel riconoscimento dei diritti sociali, dato che gli stanziamenti di bilancio per queste politiche sono stati ridotti. Il CESE esorta pertanto il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a garantire che gli investimenti sociali siano convogliati verso le politiche volte quantomeno a ripristinare il livello di protezione sociale esistente prima della crisi economica ⁽¹⁹⁾.

5.7 Il CESE sottolinea che, per far fronte alle esigenze poste dall'aumento della speranza di vita, è necessario affrontare difficili questioni di giustizia e solidarietà intergenerazionali. L'obiettivo finale deve essere quello di far sì che in Europa le persone anziane e molto anziane possano invecchiare in modo dignitoso e sicuro anche quando sono bisognose di cure, senza peraltro gravare le generazioni future di oneri che queste non potranno sostenere ⁽²⁰⁾.

5.8 Sebbene tra gli Stati membri vi fossero già palesi differenze in materia di assistenza a lungo termine istituzionale o di prossimità, la crisi ha accentuato le già marcate disparità economiche e sociali presenti nell'UE, evidenziando le disparità sul piano della competitività e della coesione sociale e acuendo la tendenza verso una polarizzazione della crescita e dello sviluppo, con evidenti effetti sull'equa distribuzione del reddito, della ricchezza e del benessere fra gli Stati membri e fra le regioni ⁽²¹⁾.

6. Utilizzo dei fondi dell'UE per i servizi sociali a lungo termine e la deistituzionalizzazione

Il CESE:

6.1 si rammarica del fatto che, nell'ultimo periodo di programmazione, i fondi strutturali europei siano stati utilizzati per strutture istituzionali segreganti anziché per l'assistenza di prossimità;

6.2 si compiace per le nuove regole che disciplinano i fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020, atte a favorire il passaggio dei finanziamenti dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità, contando sul Fondo europeo di sviluppo regionale per migliorare le infrastrutture sociosanitarie;

6.3 sottolinea che un approccio basato su più fondi potrebbe accelerare la transizione verso l'assistenza di prossimità, in particolare utilizzando il Fondo sociale europeo per misure non vincolanti, quali la formazione degli operatori dei servizi di sostegno e la creazione di nuovi servizi sociali;

6.4 accoglie con favore la condizionalità tematica ex ante prevista dal regolamento recante disposizioni comuni in materia di fondi SIE in relazione alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che impone agli Stati membri di attuare una strategia di deistituzionalizzazione;

6.5 esorta gli Stati membri a utilizzare i fondi SIE per favorire il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità, per sviluppare i servizi sociosanitari e per formare il personale dei servizi di sostegno;

6.6 ritiene che lo strumento di assistenza preadesione e il Fondo europeo di sviluppo dovrebbero essere utilizzati per sostenere il diritto di vivere nella comunità e di crescere in un contesto familiare,

6.7 è consapevole del fatto che il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità è un processo complesso. Invita pertanto la Commissione e gli Stati membri a elaborare una comunicazione e degli orientamenti politici volti a promuovere la deistituzionalizzazione, anche e soprattutto in tempi di crisi economica.

⁽¹⁷⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag. 91.

⁽¹⁸⁾ Esso è destinato a favorire, tra le altre persone, i minori e i giovani, le persone con disabilità, i senzatetto e gli anziani. Gli obiettivi del pacchetto sugli investimenti sociali sono: garantire che i sistemi di protezione sociale rispondano ai bisogni della popolazione, realizzare politiche sociali semplificate e più mirate, e migliorare le strategie di inclusione attiva negli Stati membri. (*Toolkit on the Use of European Union Funds for the Transition from Institutional to Community-Based Care* [Vademecum sull'utilizzo dei fondi dell'Unione europea per il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità] — http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/2013/04/Toolkit_French-version.pdf).

⁽¹⁹⁾ GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23 e GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽²⁰⁾ GU C 204, del 9.8.2008, pag. 103.

⁽²¹⁾ GU C 12 del 15.1.2015, pag. 105.

7. Servizi di prossimità qualitativamente validi

Il CESE:

7.1 sollecita la Commissione ad adottare un quadro di qualità europeo per i servizi di prossimità, e ribadisce la necessità e l'urgenza di standard rigorosi e vincolanti atti a garantire i massimi livelli qualitativi,

7.2 giunge alla conclusione che i servizi devono essere disponibili nella comunità, anche nelle zone remote e rurali, e che le singole persone devono essere dotate di risorse finanziarie adeguate, così da poter scegliere liberamente il servizio di cui hanno bisogno,

7.3 ritiene che i servizi di prossimità debbano essere sviluppati in stretta cooperazione con gli assistiti e le loro organizzazioni rappresentative, e che la qualità dei servizi debba essere da loro definita in collaborazione con le altre parti interessate, in particolare i prestatori dei servizi, le autorità pubbliche e le organizzazioni sindacali,

7.4 esorta gli Stati membri a istituire servizi indipendenti ed efficienti di ispezione e monitoraggio al fine di garantire il rispetto degli standard normativi e qualitativi sia dei servizi di prossimità che di quelli istituzionali,

7.5 raccomanda che i servizi di prossimità siano disponibili a livello locale e siano fruibili a prezzi ragionevoli e accessibili per tutti,

7.6 reputa che tali servizi debbano essere soggetti ad autorizzazione da parte delle autorità competenti ed essere accreditati da organismi di certificazione,

7.7 le tecnologie assistive e gli ausili tecnici sono fondamentali per permettere l'interazione con gli altri delle persone con disabilità, compresi i minori e gli anziani. Queste tecnologie danno i risultati migliori quando sono conformi alle preferenze di chi le utilizza e rispettano la vita privata.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Completare l'UEM: il pilastro politico»**(parere d'iniziativa)**

(2015/C 332/02)

Relatori: Carmelo CEDRONE e Joost VAN IERSEL

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 gennaio 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Completare l'UEM: il pilastro politico.

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 6 maggio 2015.

Alla sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 183 voti favorevoli, 16 voti contrari e 16 astensioni.

Preambolo

Nel luglio 2014, in vista del nuovo mandato del PE e della Commissione europea, il CESE ha adottato un parere sul tema «Completare l'Unione economica e monetaria La prossima legislatura europea», cui nel novembre scorso ha fatto seguito una relazione di aggiornamento elaborata dai relatori. Lo scopo era quello di formulare un insieme coerente di proposte politiche per rafforzare l'architettura e l'efficacia dell'UEM.

Il CESE distingue quattro pilastri: uno monetario e finanziario, uno macro- e microeconomico, uno sociale e uno politico, tutti e quattro correlati tra loro. Per quanto riguarda i pilastri monetario e finanziario, economico e sociale, il CESE ha già adottato una serie di pareri. Adesso, invece, il CESE esamina in modo più specifico questioni relative alla dimensione politica e istituzionale generale dell'UEM, la quale dipende interamente dagli Stati membri e dal Consiglio europeo. Tale dimensione parte da un nucleo di Stati membri dell'UEM, ma è aperta anche ad altri paesi, potenziali candidati all'ingresso nell'area dell'euro, che vogliano condividere il loro percorso.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Dopo sei anni di crisi finanziaria ed economica, prevedere quale sarà in futuro la situazione economica e sociale appare più difficile che mai. Considerate le sfide geopolitiche ed economiche all'orizzonte, solo un'UEM solida potrà garantire una stabilità orientata al futuro.

1.2. L'UEM rimane ancora fragile cfr., nelle sezioni successive, la diagnosi e l'analisi SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* — Punti di forza, punti di debolezza, opportunità e rischi). Il CESE è del parere che, per affrontare gli squilibri che permangono e costruire la fiducia in tutta Europa, sia necessaria una governance economica più efficace e democratica, in particolare nell'area dell'euro.

1.3. Il CESE è ben consapevole del fatto che passi decisivi non possono essere realizzati da un giorno all'altro. Ma due elementi devono essere presi nella dovuta considerazione: a) l'Europa non può permettersi di rinviare le decisioni per anni, e b) un primo prerequisito è un accordo, in tutta l'area dell'euro, sui principi delle politiche economiche necessarie, da attuare grazie a una governance efficace.

1.4. Parallelamente alla convergenza economica, vi è bisogno di legittimità democratica, di un quadro politico solido e di un senso condiviso di un destino comune. A tal fine, misure concrete possono essere intraprese già nel quadro del trattato attuale e delle altre norme vigenti; a medio-lungo termine, una revisione del trattato dovrebbe riportare le disposizioni istituzionali in linea con i requisiti indispensabili di una vera Unione economica e politica.

1.5. Abbiamo bisogno di un sistema coerente, in cui il Consiglio europeo, i governi nazionali, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la Commissione europea rispecchino i principi di legittimità democratica, responsabilità e trasparenza e siano in grado di agire in modo efficace nell'interesse dei cittadini e degli operatori economici.

1.6. È ormai chiaro che il sistema attuale delle regole che sono alla base dell'UE, e in particolare dell'area dell'euro, ha ingenerato confusione sul piano giuridico, istituzionale e democratico. Di conseguenza, occorre cambiare metodo. La dinamica politica ed economica non permette più all'UE di mantenere l'architettura istituzionale attuale. Per questo motivo, il CESE ritiene indispensabile l'approfondimento del processo di integrazione dell'area dell'euro.

1.7. In questo spirito, il CESE propone una tabella di marcia articolata nelle fasi seguenti:

1.7.1. 1^a tappa

- 1) nomina di un presidente stabile dell'Eurogruppo,
- 2) operatività della conferenza interparlamentare,
- 3) «parlamentarizzazione» dell'area dell'euro («grande commissione» del PE con tutti i parlamentari dell'UEM).

1.7.2. 2^a tappa

- 4) istituzione di un Consiglio Affari legislativi dell'UEM,
- 5) voto dei parlamentari dell'area dell'euro sulle materie di competenza dell'UEM,
- 6) istituzione di un esecutivo (governo) dell'UEM (attualmente Eurogruppo e Commissione europea),
- 7) rafforzamento dei poteri e delle competenze della Conferenza interparlamentare (PE e parlamenti nazionali).

1.7.3. 3^a tappa

- 8) rafforzamento dei poteri del PE in materia di UEM (legittimità democratica) e costituzione di veri partiti politici europei,
- 9) istituzione di una Camera degli Stati (dell'UEM) (governi),
- 10) separazione tra il potere legislativo e quello esecutivo,
- 11) abolizione del voto all'unanimità.

1.8. Inoltre, sarebbe opportuno prendere le seguenti iniziative per preparare e realizzare le tappe sopraindicate:

- convocazione degli Stati generali della società civile, organizzati congiuntamente dal CESE, dal CdR, dalla presidenza del Consiglio dell'UE e dalla Commissione europea,

- convocazione di Assise interparlamentari,
- presentazione di proposte, da parte del PE, di misure da attuare a trattato costante e di revisione del trattato di Lisbona,
- convocazione di una Convenzione costituzionale,
- valutazione dell'eventuale possibilità di un referendum paneuropeo.

2. Diagnosi

2.1. L'UEM ha già un *acquis* molto esteso. Ha una moneta unica e una Banca centrale; assicura, entro certi limiti, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio; emette decisioni che vincolano le scelte dei paesi, limitandone, in generale, l'autonomia economica e finanziaria; condiziona qualunque intervento espansivo per l'economia nei singoli Stati membri, obbligandoli ad intraprendere riforme economiche e sociali.

2.2. Ciò conferisce già all'UEM il carattere di una federazione *in itinere*, per ora solo «tutelare» ma non ancora «solidale», e con un *idem sentire* più forte che altrove, che ha alimentato «uno spazio pubblico» di discussione. L'adesione all'UEM comporta una cessione maggiore di sovranità da parte degli Stati membri, sebbene la sua gestione resti principalmente in mano a una struttura tecnocratica.

2.3. Si tratta di un'Unione che deve ancora essere completata, creando i presupposti affinché i paesi che ne fanno parte o che vogliono entrarvi possano raggiungere non solo la stabilità, ma anche lo sviluppo e la prosperità: per un paese, dovrà essere più conveniente entrare nell'area dell'euro che restarne fuori.

2.4. Lo scoppio della crisi finanziaria nel 2008 e i suoi successivi sviluppi, nonché le disastrose conseguenze per l'economia reale e la società europea, sono stati un brusco risveglio per quanti, fino a quel momento, credevano che l'architettura dell'UEM avrebbe continuato a funzionare in modo tutto sommato soddisfacente e che i suoi effetti di ricaduta avrebbero promosso armoniosamente la convergenza tra gli Stati membri.

2.5. Già all'indomani dei primi shock provocati dalla crisi le istituzioni europee hanno iniziato a definire soluzioni a breve termine ai problemi più urgenti. E il fatto che si siano introdotti meccanismi per mantenere intatte l'UE, la moneta unica e l'area dell'euro è di per sé un grande risultato, anche se ci sono stati ritardi ed omissioni gravi, come la mancanza di un piano comune per sostenere la crescita e l'occupazione.

2.6. Un altro grande risultato è il fatto che, in circostanze estremamente difficili, siano stati compiuti — almeno in parte — dei passi produttivi per ancorare l'UEM a fondamenta più solide. Il CESE ha accolto con favore ciascuno di questi passi, ma ne ha altresì denunciato i limiti, proponendo altre idee più idonee ad affrontare la crisi.

2.7. La crisi finanziaria e dell'economia reale è sfociata in una recessione economica prolungata, con forti squilibri tra le economie dei singoli paesi. A sei anni di distanza, molte parti dell'UE si trovano in una situazione tutt'altro che invidiabile di bassa crescita e di crisi dell'occupazione. Le ripercussioni economiche e sociali di questa situazione parlano da sole.

2.8. Malgrado tutti i progressi compiuti, l'UEM rimane incompleta. Il quadro si presenta molto complesso: sebbene si registrino segnali incoraggianti di ripresa, in una serie di paesi dominano la stagnazione economica, una creazione di posti di lavoro insufficiente e la povertà, in gran parte dovute a cause diverse tra loro, che la crisi ha reso più visibili ed esacerbato ma che hanno radici profonde nella storia e nelle tradizioni di governance (o nell'assenza di tali tradizioni), in percorsi di crescita divergenti, in distinte strutture economiche e sociali e in politiche esterne differenti.

2.9. Nell'area dell'euro permane un dissidio tra chi propugna un'Unione stabile, trainata dalla convergenza economica e dalle riforme negli Stati membri, e chi propugna una pura e semplice Unione di bilancio. Un dissidio, questo, che comporta anche divergenze di vedute, sia nell'arena politica che tra le parti sociali, su quali politiche economiche debbano prevalere a livello nazionale e di Unione europea.

2.10. Punti di vista e prassi divergenti hanno finito per esacerbare il clima di sfiducia, non solo tra i leader politici ma anche tra i comuni cittadini dei vari paesi, per quanto superficiali possano essere le critiche reciproche. Questi sviluppi si sono tradotti in una «profezia autoavverantesi» ed erodono i potenziali spazi di manovra dei responsabili politici oltre a provocare ondate di eurofobia tra i cittadini.

2.11. Con un'UEM in cui predominano un processo decisionale intergovernativo e una gestione tecnocratica, la mancanza di legittimazione democratica e di credibilità ha gravi ripercussioni che acuiscono i contrasti tra i paesi partner.

2.12. L'Unione europea non rappresenta certo un'eccezione: altri grandi attori globali, come gli Stati Uniti, la Cina, la Russia, l'India e il Brasile, e un gran numero di paesi più piccoli, si trovano ad affrontare analoghe difficoltà. Ma è innegabile che l'UE, e in particolare l'area dell'euro, incontri grandi difficoltà a superare gli ostacoli, in confronto agli Stati Uniti e ai paesi del continente asiatico (la «fabbrica Asia»).

2.13. In linea di principio, il CESE reputa che, benché lo stato attuale dell'economia europea dipenda da un coacervo di molteplici fattori, una gestione politica dell'UEM più efficace possa, grazie alla maggiore stabilità che apporterebbe, contribuire notevolmente a far fronte alle attuali e future difficoltà. In ogni caso, un'UEM più forte sarà indispensabile per salvaguardare determinati interessi vitali dell'Europa nel mondo.

2.14. Il CESE è pienamente consapevole del fatto che, per il momento, non sono a portata di mano soluzioni definitive, ed è anche cosciente del fatto che le dinamiche, le complessità e i dilemmi attuali ostano alla definizione di una robusta tabella di marcia. D'altra parte, però, le attuali carenze istituzionali e di governance non possono persistere ancora a lungo senza produrre danni duraturi per la fiducia e i risultati economici. Il CESE ritiene perciò inaccettabili i ritardi, la rassegnazione e l'assenza di un progetto per il futuro.

2.15. Il CESE ritiene pertanto che sia indispensabile un dibattito serio su un'architettura dell'UEM basata su fondamenta salde, che implichi un consenso sugli obiettivi economici e sociali e una governance concordata.

2.16. Fin dall'avvio dell'UEM, il dibattito sul grado più o meno elevato cui debba giungere l'integrazione europea si è incentrato sulla sovranità nazionale. Ebbene, il CESE sottolinea che questo è un falso paradigma, dato che la sovranità nazionale si va progressivamente affievolendo. Nel contesto attuale, dove il paradigma è quello della globalizzazione con le sfide che essa pone, il CESE non vede alcuna alternativa praticabile a una sovranità comune o condivisa, nell'UE e in particolare nell'area dell'euro, che poggi su fondamenta più robuste; e a questo scopo occorrerà una governance economica saldamente condivisa o un governo economico comune. In questa stessa prospettiva, quindi, il futuro dell'UEM è strettamente legato ad altre politiche «sovrane» di vitale importanza, quali lo sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune e di un'Unione dell'energia.

3. Analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi) dello stato attuale dell'UE e dell'area dell'euro

Punti di forza	Punti di debolezza
— Maggiore consapevolezza del fatto che gli europei devono affrontare insieme un futuro comune — Ruolo di spicco, benché circoscritto, della BCE (in quanto istituzione sovranazionale) — Meccanismo europeo di stabilità (MES) e recente riconoscimento delle regole di flessibilità — Miglioramento della disciplina di bilancio degli Stati membri — Crescente accettazione politica, da parte dei governi, delle regole concordate a livello dell'UE, in particolare riguardo alla necessità di riforme strutturali in tutti gli Stati membri — Maggiore enfasi, da parte dell'UE, sul miglioramento della governance e dell'amministrazione in tutti gli Stati membri — Avvio dell'Unione bancaria e processo decisionale sul Meccanismo di risoluzione unico — Allentamento quantitativo ad opera della BCE — Ruolo più attivo, seppur ancora limitato della BEI, e proposta di «un Piano di investimenti per l'Europa» — Semestre europeo e raccomandazioni specifiche per paese, con conseguente maggiore coinvolgimento dell'UE nell'individuazione dei punti deboli dei bilanci e della governance nazionali — Maggiore trasparenza nel dibattito pubblico sugli sviluppi in atto nei paesi partner — Maggiore riconoscimento, in tutti gli Stati membri, della necessità di promuovere la crescita e la competitività, nonché di migliorare le condizioni per gli investimenti interni ed esteri — Malgrado le differenze in tutto il continente, i modelli europei di «mercato sociale» sono quelli che assicurano meglio lo sviluppo stabile della società	— Perduranti — e tendenzialmente crescenti — squilibri economici nell'area dell'euro — Mancanza di solidarietà tra gli Stati membri e all'interno di essi — Persistenza del voto all'unanimità su questioni essenziali — Necessità di lunghe ed estenuanti discussioni per compiere passi avanti, anche su questioni su cui si era già raggiunto un accordo. — Malgrado la moneta unica, non vi è una «comunità di destino», mentre le politiche economiche e di bilancio restano in larga misura di competenza degli Stati membri ⁽¹⁾ — Mancanza di legittimità democratica — Debolezza della posizione della Commissione europea nell'attuazione delle regole dell'UE e nel semestre europeo — Negli Stati membri, scarsa attuazione delle regole concordate: procedura per i disavanzi eccessivi, raccomandazioni specifiche per paese — Effetti negativi delle politiche di esclusiva austerità — Pregiudizi nazionali, dovuti a ragioni storiche, che determinano fra l'altro un clima di costante sospetto tra gli Stati membri e, in misura minore, tra i loro ministri delle Finanze — Nella maggior parte degli Stati membri, basso livello di coinvolgimento dei parlamenti nazionali e della società civile nel processo decisionale e/o nell'opera di sensibilizzazione — Comunicazione insoddisfacente, in particolare da parte dei leader degli Stati membri — Divergenze nell'opinione pubblica e tra i partiti politici, all'interno dell'UE e della stessa area dell'euro — Prevalere di un'ottica a breve termine, anziché di una prospettiva di impegno o quantomeno di una visione lungimirante — Unione bancaria incompleta, ancora nessuna decisione in merito alle regole sui depositi — Un mercato paneuropeo dei capitali davvero approfondito è ancora un miraggio, finché le banche restano legate ai rispettivi Stati membri — Mercato interno incompleto e frammentato — Mancanza di una visione politica a lungo termine sul futuro dell'UEM e della stessa UE.

⁽¹⁾ Cfr. la nota di analisi presentata dal presidente Juncker *Preparing for next steps on better economic governance in the euro area* («Verso una migliore governance economica nella zona euro: preparativi per le prossime fasi»), il 12.2.2015, pag. 1.

Opportunità	Rischi
— Rafforzamento della governance dell'area dell'euro — Rafforzamento della legittimità democratica — Attuazione corretta delle regole concordate — Misure di ripristino della fiducia che determinino un clima di stabilità propizio agli investimenti — Attrazione di investimenti all'interno dell'UE e da paesi terzi, anche grazie al Piano di investimenti per l'Europa — Successo del piano di allentamento quantitativo (<i>quantitative easing</i>) della BCE — Convergenza delle politiche di bilancio e fiscali, sulla base di principi concordati: prosecuzione delle politiche nazionali all'interno di un quadro comune accettato — Accordi contrattuali tra gli Stati membri e l'UE — Lotta contro gli squilibri economici all'interno di un quadro comune — Accordo sulle riforme nazionali, nonché sulle iniziative per la crescita e la creazione di posti di lavoro — Una soluzione praticabile che fughi le preoccupazioni della Grecia — e di altri Stati membri — riguardo alla promozione della convergenza. — Permanenza del Regno Unito nell'UE, su basi ragionevoli che non compromettano i progressi realizzati da altri — Un'interazione efficace tra la BCE, la Commissione europea ed il Consiglio, in particolare nell'area dell'euro — Una governance solida dell'area dell'euro — Riconoscimento di un ruolo proattivo per la Commissione europea, che includa una rigorosa applicazione del «metodo comunitario» — Completamento dell'Unione bancaria e sviluppo di un mercato paneuropeo dei capitali — Creazione delle condizioni necessarie per l'emissione di euroobbligazioni (<i>Eurobond</i>) per gli investimenti — Introduzione di una base imponibile comune per l'imposta sulle società — Pianificazione di una base imponibile per il bilancio dell'UE, parallelamente al suo ampliamento — Un'Europa che parli con una sola voce nei consessi internazionali	— UE/area dell'euro: misure insufficienti e tardive — Percezione negativa da parte dell'opinione pubblica/euroscetticismo — Mancanza di fiducia da parte degli investitori, all'interno e al di fuori dell'UE — Deflazione — Permanere di una crescita bassa, rispetto a quella dei principali concorrenti mondiali — Persistente conflittualità (militare) internazionale, in particolare alle porte dell'UE — Insufficiente preparazione all'eventualità di una nuova crisi economica — Crescente eterogeneità economica all'interno dell'Unione/ dell'area dell'euro — Uscita della Grecia dall'area dell'euro («Grexit»), o una situazione che vi si avvicina — Uscita del Regno Unito dall'UE («Brexit»), o uno status quo stagnante negli equilibri tra quel paese e l'area dell'euro — Stagnazione dell'Unione bancaria. — Persistenza di vincoli tra banche nazionali e Stati membri, assenza di un mercato paneuropeo dei capitali — Attuazione insufficiente nel settore finanziario — Attuazione insufficiente nel mercato interno in genere, con la crescente frammentazione che ne deriva — Mancanza di progressi in altri ambiti cruciali, come l'Unione dell'energia, l'Unione del digitale e la PSDC — Scarso successo del programma di allentamento quantitativo (<i>quantitative easing</i>) della BCE.

4. Proposte riguardanti le politiche dell'UEM e le istituzioni dell'UE

4.1. Democrazia, trasparenza e legittimità

4.1.1. Le sfide fondamentali dell'Unione economica e monetaria, la quale implica un trasferimento sostanziale di competenze nazionali all'UE, sono connesse alla sua dimensione democratica, e segnatamente alla sua dimensione parlamentare, all'efficacia del suo sistema decisionale, al rispetto dei principi di responsabilità e di leale cooperazione nonché alla trasparenza (visibilità) dei suoi modi di funzionamento. Secondo il CESE, queste sfide esigono un'Unione politica che ripristini e garantisca la partecipazione dei cittadini e l'impegno di tutte le parti in causa a favore dell'integrazione europea.

4.1.2. La realizzazione dell'unione politica è un processo che deve svolgersi gradualmente, in più tappe. Determinate condizioni e misure potranno essere attuate senza modificare i Trattati europei, mentre altre richiedono necessariamente una revisione dei Trattati stessi.

4.1.3. Il CESE raccomanda che, per ragioni di responsabilità e di cooperazione reciproca, le modalità di partecipazione esistenti a livello nazionale siano debitamente applicate anche a livello dell'Unione; in particolare, si tratta di:

- costituire dei veri e propri partiti politici europei,
- creare maggioranze e minoranze politiche sulla base dei programmi elettorali,
- unificare le date delle elezioni europee.

4.1.4. In ciascuno Stato e nell'insieme dell'UE, la questione democratica rappresenta un punto di debolezza grave (basti pensare al ruolo svolto dalla troika nel quadro della nuova governance economica). Il rapporto tra rappresentanti e rappresentati si fa sempre più evanescente: una realtà, questa, che la crisi ha messo a nudo. Da qui la necessità e l'urgenza di affrontare la questione nel quadro del processo volto a completare l'Unione economica e monetaria nei quattro modi (o pilastri) d'integrazione in cui questa si declina: l'unione bancaria, l'unione di bilancio, l'unione economica (che, per il CESE, deve includere quella sociale) e infine l'unione politica.

4.1.5. Per giungere a questa unione politica, partendo con i paesi che già la desiderano e applicando il principio dell'integrazione differenziata, il CESE propone di seguire in tempo utile il metodo della Convenzione, incaricando tale organo di individuare le soluzioni adatte che vadano al di là del trattato di Lisbona. Il CESE si impegnerà a elaborare proposte per una partecipazione efficace della società civile ai lavori di una Convenzione di questo tipo.

4.2. Il potere legislativo:

La democrazia rappresentativa: il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali

4.2.1. Il luogo privilegiato della democrazia rappresentativa in seno all'Unione economica e monetaria è quello del Parlamento europeo, dove siedono i deputati dei paesi che hanno aderito alla moneta unica o che si preparano ad aderirvi.

Proposta A

Al fine di rendere visibile, coerente ed efficace l'azione di questi deputati, il CESE suggerisce di istituire, in seno al PE, un organo permanente in cui essi si riuniscano allo scopo di rafforzare la rendicontabilità (*accountability*) delle istituzioni preposte alla governance della moneta unica, e, nel contempo, creare uno spazio pubblico di dialogo e consultazione, elaborare e votare i testi da sottoporre alla decisione dell'Assemblea in materia economica e monetaria, e garantire la pari considerazione dei principi di solidarietà e di leale cooperazione nella realizzazione delle politiche dell'UEM.

4.2.2. L'affermazione della democrazia rappresentativa in seno all'UEM non sarebbe completa se il modo di adozione delle decisioni non tenesse conto della duplice legittimità — nazionale ed europea — connaturata a quel sistema *sui generis* che è il modello europeo.

Proposta B

Il CESE suggerisce di valorizzare e, al tempo stesso, ampliare la missione della Conferenza interparlamentare prevista dall'articolo 13 del Patto di bilancio, attribuendole i poteri di discutere sui temi della crescita, della competitività, dell'occupazione, della fiscalità e della politica sociale e di emettere pareri vincolanti in materia. Inoltre, l'organo interno del PE incaricato dell'UEM dovrebbe essere aperto alla partecipazione, in qualità di osservatori, di deputati nazionali dei paesi «in» e «pre-in» dell'area dell'euro. La Conferenza interparlamentare potrebbe essere composta dai presidenti delle commissioni Bilancio e Industria dei paesi dell'UEM e dai presidenti delle commissioni Bilanci, Affari economici e monetari, Industria, ricerca ed energia e Coesione del PE. L'approfondimento della procedura di codecisione deve rafforzare la legittimità delle nuove proposte legislative.

Proposta C

Dal canto loro, i parlamenti nazionali devono impegnarsi in modo visibile nei dibattiti sulle politiche europee, come già avviene in determinati paesi, ad esempio attraverso la partecipazione della Commissione ai dibattiti parlamentari. A tal fine si potranno diffondere le migliori prassi in materia. Lo scopo sarebbe quello di far sì che le forze politiche nazionali si impegnino in modo più visibile, al loro livello, nei confronti delle politiche dell'UE che le riguardano direttamente.

Il Consiglio

4.2.3. In tale contesto politico, vi sarà una base più favorevole per una cooperazione e una concertazione più strette tra l'Eurovertice e/o l'Eurogruppo — allargate, se del caso, ai paesi «pre-in», al PE e ai parlamenti nazionali. Sempre secondo la logica di cui al punto precedente, i ministri dei paesi dell'area dell'euro e quelli dei paesi che desiderano entrarvi potranno esercitare funzioni legislative da condividere con il PE, nelle materie che riguardano l'UEM.

4.2.4. L'azione del Consiglio dovrebbe essere potenziata grazie agli sforzi delle amministrazioni nazionali, sforzi che dovranno accompagnare questo processo evolutivo, segnatamente attraverso lo scambio di funzionari tra le singole amministrazioni e l'intensificazione delle relazioni bilaterali.

4.2.5. Il CESE sottolinea che l'estensione del voto a maggioranza qualificata e, entro una scadenza precisa, l'abolizione del voto all'unanimità, agevoleranno l'ulteriore integrazione nell'Unione politica.

4.2.6. Pertanto, una cooperazione e una concertazione meglio strutturate nell'Unione politica rafforzeranno l'efficacia delle politiche nei settori essenziali dell'UEM. L'Unione nel suo insieme ne trarrà debitamente beneficio.

4.2.7. Come indicato nella tabella al punto 5, vi sono molte cose che è possibile fare già a trattato costante; per la maggior parte delle politiche che riguardano l'UEM, si può realizzare una cooperazione rafforzata direttamente tra gli Stati membri; sarebbe meglio attribuire all'UEM una sorta di cooperazione rafforzata permanente che consenta di operare anche e meglio attraverso gli europarlamentari dei paesi che hanno aderito all'euro e dei paesi candidati.

4.2.8. Il CESE suggerisce che sarebbe utile rilanciare il metodo dei Consigli «jumbo» in seno all'Eurogruppo, aprendo così la possibilità di un dialogo regolare tra i ministri competenti per gli Affari finanziari, economici e sociali, da una parte, e le parti sociali e la società civile dall'altro.

4.3. Il potere esecutivo

Un esecutivo per l'UEM; la Commissione europea

4.3.1. Dopo un periodo transitorio, che dovrebbe culminare nella modifica dei Trattati, dovrebbe prendere forma un vero e proprio organo di governo dell'UEM, il/la cui presidente dovrebbe agire, a tutti gli effetti, come un ministro dell'Economia e delle finanze dell'area dell'euro, con funzioni di vice presidente della Commissione europea — ossia una posizione analoga a quella dell'alto rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

4.3.2. In questo modello europeo *sui generis*, la Commissione europea (resa più piccola e più efficiente) continuerà a svolgere un ruolo essenziale; e il «metodo comunitario» e l'attuale diritto d'iniziativa di tale istituzione rivestiranno una straordinaria importanza anche ai fini dell'approfondimento dell'UEM. Tale ruolo dovrebbe essere garantito nell'Unione politica.

4.3.3. La Commissione europea dovrebbe mantenere un ruolo «binario», di collegamento tra UE ed UEM, fino a quando quest'ultima non si sarà dotata di un vero e proprio Esecutivo. Fatto salvo l'attuale diritto d'iniziativa della Commissione europea, si dovrebbero trovare i modi e i mezzi per coinvolgere adeguatamente il PE in questo processo, onde rafforzare la legittimità di una nuova proposta legislativa.

4.3.4. Il CESE suggerisce di nominare un(a) presidente permanente dell'Eurogruppo, che potrà lavorare meglio, direttamente a Bruxelles, con la Commissione, il PE, i governi e i parlamenti nazionali. Secondo il metodo utilizzato dal presidente Juncker, le riunioni dell'Eurogruppo potrebbero essere presiedute da un(a) vicepresidente della Commissione. Il/ La presidente dell'Eurogruppo potrebbe così rappresentare l'UEM nelle sedi internazionali.

4.4. Il CESE

4.4.1. Tutto ciò ci dovrebbe spingere ad intensificare e rendere più concreti i rapporti e le iniziative di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Occorrerebbe garantire forme robuste di consultazione sulle questioni specifiche che interessano le parti sociali e la società civile; e ciò in particolare nell'area dell'euro, dato che tali organizzazioni svolgono un ruolo importante in ambiti di intervento diretto dell'UEM, oltre a influire spesso anche sull'esito delle politiche a livello nazionale. A livello europeo, il CESE può fungere da facilitatore per la società civile, facendosi garante della partecipazione della società civile organizzata al processo decisionale dell'UE — fermo restando il ruolo delle parti sociali nel dialogo sociale — attraverso:

- a) un forum della società civile organizzata dedicato a temi specifici, comprese la valutazione dei limiti del processo di costruzione dell'UE e la ricerca di nuove forme di partecipazione;
- b) un forum specifico per l'area dell'euro, per valutare *l'idem sentire* e il senso di appartenenza comune, per superare i pregiudizi e per aumentare la fiducia reciproca;
- c) l'adozione di pareri sotto forma di pre-iniziativa legislative su determinate questioni alle quali i cittadini sono particolarmente sensibili e sulle quali il PE ed il Consiglio sono tenuti a pronunciarsi.

5. Gli strumenti giuridici e le materie

5.1. Per realizzare le quattro unioni di cui alla relazione dei quattro Presidenti, unioni corrispondenti ai quattro pilastri indicati dal CESE ⁽²⁾, una serie di misure o di politiche può essere attuata già a trattato costante (cfr. la prima colonna della tabella sottostante), mentre altre devono essere decise insieme a livello europeo (area dell'euro), con un nuovo metodo decisionale e con nuovi strumenti, utilizzando la cooperazione rafforzata prevista nell'attuale trattato (seconda colonna della tabella) oppure previa modifica del trattato esistente o, se necessario, adozione di un nuovo trattato sull'UEM (terza colonna della tabella). Nella tabella, infine, vengono riassunte le tappe di questo percorso ed indicate proposte istituzionali, e di iniziative preparatorie, relative al pilastro politico dell'UEM (quarta colonna).

⁽²⁾ Anche sulla base del suo parere *Completare l'Unione economica e monetaria — Le proposte del Comitato economico e sociale europeo per la prossima legislatura europea* (GU C 451 del 16.12.2014, pag. 10).

5.2. Schema analitico delle possibilità per completare l'UEM ⁽³⁾

I) Politiche a trattato costante	II) Cooperazioni rafforzate/ strutturate Clausole-passerella (articolo 136 TFUE)	III) Al di là del trattato di Lisbona	Tappe istituzionali per realizzare il pilastro politico: per l'area dell'euro e i paesi che lo vogliono
<u>Pilastro finanziario, fiscale e monetario</u> — Tassazione con base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) — Completamento dell'Unione bancaria, mercato dei capitali e sorveglianza europea — Assistenza finanziaria ad uno Stato in caso di crisi (articolo 122 TFUE) — Applicazione dei programmi nazionali di riforma	<u>Pilastro finanziario, fiscale e monetario</u> — Rafforzamento del MES — Completamento del mandato BCE — Politica fiscale comune UEM — Unione (fiscale e) di bilancio — Mutualizzazione debito (o con l'articolo 125 TFUE?) — Meccanismo di solidarietà e competitività, contro gli squilibri e gli «shock» asimmetrici (Unione fiscale) — Bilancia dei pagamenti UEM	<u>Pilastro finanziario, fiscale e monetario</u> — Risorse proprie — Istituzione di un Fondo monetario europeo come Agenzia del debito — Eurobond per il nuovo debito — Armonizzazione fiscale	<u>1^a tappa</u> 1. <i>Presidente stabile dell'Eurogruppo</i> 2. <i>Operatività della conferenza interparlamentare</i> 3. <i>«Parlamentarizzazione» dell'area dell'euro («grande commissione» PE con tutti i parlamentari dell'UEM)</i>

⁽³⁾ Idem.

I) Politiche a trattato costante	II) Cooperazioni rafforzate/ strutturate Clausole-passerella (articolo 136 TFUE)	III) Al di là del trattato di Lisbona	Tappe istituzionali per realizzare il pilastro politico: per l'area dell'euro e i paesi che lo vogliono
<u>Pilastro economico</u> — Rafforzamento e realizzazione piano Juncker — Politiche per gli investimenti, la crescita, l'occupazione — Eurobond della BEI — Strategie di diffusione della conoscenza (Agenda digitale) — Completamento del mercato interno (mercato unico dell'energia, del digitale, della ricerca) — Flessibilità regole Patto di stabilità e crescita — Migliore attuazione semestre europeo e accordi contrattuali (CCI)	<u>Pilastro economico</u> — Governo macro e micro economico dell'UEM — Ricerca e innovazione — Stretto coordinamento tra incontri al vertice dei capi di Stato e di governo dell'area dell'euro, <i>euro-group</i> ed <i>euro working Group</i> — Nuova legislazione per l'area dell'euro — Investimenti in infrastrutture sociali — Democrazia partecipativa nel settore economico	<u>Pilastro economico</u> (nel caso in cui non si riesca a conferire all'UEM il mandato per la cooperazione rafforzata) — Alto rappresentante dell'UE per la politica economica/di bilancio — Coordinamento obbligatorio delle politiche economiche (modifica dell'articolo 5 TFUE) — Voto a maggioranza per la politica macro e micro-economica in codecisione col Parlamento (parlamentari UEM) — Trasferimento competenze, a cominciare da industria ed energia	<u>2^a tappa</u> - Consiglio Affari legislativi dell'UEM - Voto parlamentari dell'area dell'euro su materie di competenza dell'UEM - Esecutivo (governo) dell'UEM (attualmente Eurogruppo e Commissione europea) - Rafforzamento dei poteri e delle competenze della Conferenza interparlamentare (PE e parlamenti nazionali)
<u>Pilastro sociale e dei diritti</u> — Adesione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo — Formazione e istruzione — Direttiva quadro sui servizi di interesse generale — Integrazione (<i>mainstreaming</i>) di genere — Indicatori di sviluppo — Adesione alla Carta sociale del Consiglio d'Europa — Rispetto standard dei «diritti» — Clausola sociale orizzontale (articolo 9 TFUE)	<u>Pilastro sociale</u> — Coordinamento delle politiche sociali — Armonizzazione dei sistemi di protezione sociale — Politica in materia di immigrazione — Diritto individuale e transnazionale di pensione — Reddito minimo di cittadinanza — Beni pubblici europei — Sostegno all'occupazione — Mercato del lavoro, mobilità, riconoscimento delle qualifiche — Qualità dei servizi pubblici	<u>Pilastro sociale</u> — Voto a maggioranza per le politiche sociali, dell'occupazione, dell'istruzione e della sanità — Emendamento Carta dei diritti in merito ai limiti del diritto di proprietà — Trasferimento di un certo numero di competenze dall'elenco di sostegno a quello concorrente (in particolare istruzione e formazione)	<u>3^a tappa</u> - Rafforzamento dei poteri del PE in materia di UEM (legittimità democratica) e costituzione di veri partiti politici europei, - Camera degli Stati (UEM) (governi) - Separazione tra poteri legislativo ed esecutivo - Abolizione voto all'unanimità

I) Politiche a trattato costante	II) Cooperazioni rafforzate/ strutturate Clausole-passerella (articolo 136 TFUE)	III) Al di là del trattato di Lisbona	Tappe istituzionali per realizzare il pilastro politico: per l'area dell'euro e i paesi che lo vogliono
<u>Pilastro politico</u> — Parlamentarizzazione UEM — Grande Commissione (GC) (parlamentari dell'area dell'euro) — Presidente stabile dell'Euro-gruppo — Consiglio Affari legislativi — Accordi interistituzionali — Realizzazione politica vicino — Accordi commerciali bilaterali e multilaterali dell'UE	<u>Pilastro politico</u> — Voto parlamentari UEM su materie competenza UEM — Rafforzamento Conferenza interparlamentare (articolo 13 Patto di bilancio) — Difesa europea — Politica estera — Voce unica al Consiglio di sicurezza ONU — Rappresentanza esterna UEM — Procuratore europeo — Corpo volontario europeo di aiuto umanitario	<u>Pilastro politico</u> — Nuovo trattato UEM — Europarlamento (parlamentari UEM) con cooperazione rafforzata permanente (nuovo articolo 136 TFUE) — Rafforzamento PE (legislazione ordinaria, diritto d'iniziativa in carenza di azione della CE) — Camera degli Stati (governi nazionali +) — Abolizione voto all'unanimità — Maggioranza super-qualificata per modifica Trattati — Esecutivo europeo (per l'UEM) — Partiti e programmi elettorali europei e liste transnazionali — Separazione dei poteri — Politica estera	<u>Iniziative</u> — Stati generali della società civile promossi da CESE/CdR in collaborazione con presidenza UE e Commissione — Assise interparlamentari — Proposte del PE di misure a trattato costante e di revisione del trattato di Lisbona — Convenzione costituzionale — Valutazione eventuale possibilità di referendum paneuropeo

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Promuovere la creatività, lo spirito imprenditoriale e la mobilità nei settori dell'istruzione e della formazione»

(parere d'iniziativa)

(2015/C 332/03)

Relatrice: Vladimira DRBALOVÁ

In data 16 ottobre 2014 il Comitato economico e sociale europeo ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Promuovere la creatività, lo spirito imprenditoriale e la mobilità nei settori dell'istruzione e della formazione.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 maggio 2015.

Alla sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 88 voti favorevoli, 8 voti contrari e 21 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE è favorevole a un'iniziativa congiunta della Commissione europea e del trio della presidenza del Consiglio europeo incentrata sull'educazione all'imprenditorialità ⁽¹⁾ e intesa a promuovere uno spirito imprenditoriale in Europa.

1.2 Il CESE raccomanda agli Stati membri di ritornare al quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020), basato sull'agenda di Oslo del 2006 e ancora pienamente valido.

1.3 Il CESE raccomanda agli Stati membri di elaborare strategie proprie di educazione all'imprenditorialità o di integrare il concetto di imprenditorialità nelle strategie nazionali di apprendimento permanente.

1.4 Il CESE raccomanda di sviluppare gradualmente le competenze chiave, come quelle indicate nella raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio (2006) ⁽²⁾, al fine di contribuire a migliorare l'adattabilità, l'occupabilità, l'inclusione sociale e la mobilità.

1.5 Tirocini, stage, apprendistati, sistemi duali o di altro tipo basati sul lavoro, programmi per le start-up e incubatori di imprese di alta qualità, come pure le attività di volontariato e sportive, possono agevolare la transizione dalla scuola al lavoro dipendente o autonomo.

1.6 Occorre migliorare le procedure per il riconoscimento delle conoscenze acquisite al di fuori della scuola, e i discenti, gli educatori e i datori di lavoro devono essere coinvolti nella definizione dei processi di riconoscimento ed essere motivati da questi stessi processi ⁽³⁾.

1.7 L'educazione all'imprenditorialità, tuttavia, deve essere presa in considerazione nel contesto della società in generale e non esclusivamente all'interno del quadro economico. Le competenze imprenditoriali dovrebbero essere impartite a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, cominciando, com'è opportuno, dai primissimi anni, in modo da permettere un loro continuo sviluppo per l'intera durata del percorso scolastico.

⁽¹⁾ La definizione figura al punto 5.3.

⁽²⁾ Raccomandazione 2006/962/CE del 18 dicembre 2006 (GU L 394 del 30.12.2006, pag. 10).

⁽³⁾ GU C 214 dell'8.7.2014, pag. 31.

1.8 Il CESE sostiene la proposta che la Commissione europea ha presentato agli Stati membri affinché sviluppino un quadro di riferimento per l'imprenditorialità all'interno del quadro delle competenze chiave. Ciò contribuirebbe a garantire un approccio coordinato tra i diversi livelli di istruzione e la possibilità di tenere conto dell'apprendimento non formale e informale.

1.9 Il CESE invita gli Stati membri ad adottare un programma per gli insegnanti, i formatori e i dirigenti scolastici incentrato sullo sviluppo delle competenze e delle attitudini imprenditoriali. Gli istituti di istruzione, dal canto loro, dovrebbero offrire ambienti di apprendimento che promuovano lo spirito imprenditoriale e siano accessibili a tutta la società.

1.10 Il CESE desidera sottolineare l'importanza del partenariato tra i diversi attori interessati (amministrazioni statali, scuole, imprese, servizi per l'occupazione e famiglie), evidenziando in particolare il ruolo delle parti sociali nello sviluppo di competenze professionali e trasversali orientate alle situazioni reali.

1.11 Il CESE invita gli Stati membri a utilizzare tutti i programmi e gli strumenti disponibili per sostenere l'imprenditorialità nell'istruzione e nella formazione, la creatività, l'innovazione e la mobilità. Il CESE esorta la Commissione a fornire agli Stati membri un sostegno e un'assistenza adeguata nell'attuazione di Erasmus+, garantendo che tutti i suoi strumenti funzionino correttamente.

2. Il quadro strategico europeo

2.1 Una delle priorità delle conclusioni del Consiglio europeo del 26-27 giugno 2014, riportata nell'allegato I, *Agenda strategica per l'Unione in una fase di cambiamento* ⁽⁴⁾, consisteva nel contribuire a sviluppare le competenze, a liberare i talenti e a dare a tutti la possibilità di cambiare la propria vita, promuovendo competenze adeguate all'economia moderna e l'apprendimento permanente.

2.2 Per contribuire al riesame della strategia Europa 2020, la presidenza italiana ⁽⁵⁾ ha avviato un dibattito politico sul futuro ruolo dell'istruzione e della formazione nei programmi per la crescita a livello nazionale e dell'UE. Anche la presidenza lettone continuerà a promuovere le opportunità digitali e a stimolare l'educazione all'imprenditorialità, in particolare a livello regionale ⁽⁶⁾.

2.3 Nelle conclusioni del 12 dicembre 2014 ⁽⁷⁾ il Consiglio Gioventù, istruzione, cultura e sport ha sottolineato che tanto l'imprenditorialità quanto l'istruzione rientrano tra le priorità della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Lo sviluppo di uno spirito imprenditoriale può portare notevoli vantaggi ai cittadini nel loro percorso professionale ed esistenziale.

3. Osservazioni generali

3.1 L'accento posto sull'educazione all'imprenditorialità si configura come un ritorno all'**agenda di Oslo per la formazione all'imprenditorialità in Europa** ⁽⁸⁾, in quanto rafforza la promozione di una mentalità imprenditoriale nella società, e al **quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)** ⁽⁹⁾.

3.2 La creatività e l'innovazione sono fondamentali per lo sviluppo delle imprese e per la capacità dell'Europa di competere a livello internazionale. Se vogliamo stimolare la crescita e la competitività, è essenziale investire nell'istruzione e nella formazione per sviluppare le varie abilità. La sfida principale consiste nel promuovere l'acquisizione, da parte di tutti i cittadini, delle competenze trasversali fondamentali, quali le competenze digitali, «imparare ad imparare», lo spirito d'iniziativa e lo spirito imprenditoriale nonché la sensibilità ai temi culturali ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ EUCO 79/14, pag. 15.

⁽⁵⁾ Programma della presidenza italiana: Europa: un nuovo inizio, pag. 72.

⁽⁶⁾ Conferenza della presidenza lettone, Riga, del 11-12 febbraio 2015, L'imprenditorialità nelle regioni per rafforzare la competitività dell'Unione europea.

⁽⁷⁾ Conclusioni del Consiglio sull'imprenditorialità nell'istruzione e nella formazione, del 12 dicembre 2014 (GU C 17 del 20.1.2015, pag. 2).

⁽⁸⁾ Agenda di Oslo per l'educazione all'imprenditorialità in Europa, 2006.

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/education-training-entrepreneurship/policy-framework/2006-conference/index_en.htm

⁽⁹⁾ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione («ET 2020») (GU C 119 del 28.5.2009, pag. 2).

⁽¹⁰⁾ In linea con l'obiettivo strategico n. 4 (ET 2010): *Incoraggiare la creatività e l'innovazione, compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione*, menzionato nelle conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009.

3.3 Anche il convegno organizzato dall'OML sul tema *Sostenere le start-up per creare crescita e occupazione* ⁽¹¹⁾ ha mostrato chiaramente che l'educazione all'imprenditorialità dovrebbe essere considerata nel più ampio contesto sociale. La comunità imprenditoriale dovrebbe tuttavia impegnarsi per agevolare la creazione di start-up, ridurre la burocrazia e creare opportunità di lavoro. Gli incentivi alla fase che precede la creazione, all'avviamento e allo sviluppo delle imprese possono essere efficacemente collegati a una serie di altre politiche attive del mercato del lavoro (PAML) e devono anch'essi essere considerati nel contesto di un più ampio quadro di sostegno e sviluppo delle imprese.

3.4 La revisione dello *Small Business Act* ⁽¹²⁾ rappresenta un'opportunità unica per rafforzare i collegamenti tra le azioni incentrate sulle PMI e l'educazione all'imprenditorialità, utilizzando tutti gli strumenti disponibili, come ad esempio COSME. Promuovere l'aggiornamento delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione è uno dei 10 principi guida per la creazione di condizioni di parità per le PMI dell'UE.

4. Competenze trasversali

4.1 L'integrazione degli elementi dell'educazione all'imprenditorialità nell'istruzione e nella formazione dovrebbe mirare a fornire a tutti i discenti, indipendentemente dal genere, dall'estrazione socioeconomica o da esigenze speciali, la possibilità di sviluppare le abilità e le competenze necessarie all'imprenditorialità.

4.2 Oltre alle competenze di base, quali l'alfabetizzazione linguistica e matematica, l'imprenditorialità richiede il graduale sviluppo di una serie di competenze chiave come quelle definite nella raccomandazione del PE e del Consiglio del 2006, tra cui lo spirito di iniziativa, l'imprenditorialità e la capacità di tradurre le idee in azioni. L'imprenditorialità presuppone anche la creatività, l'innovazione e l'assunzione di rischi, come pure la capacità di pianificare e gestire progetti per raggiungere degli obiettivi.

4.3 In particolare, la capacità di comunicare in lingue straniere è essenziale per garantire che i cittadini europei siano in grado di circolare, lavorare e apprendere liberamente in tutta Europa, e sta assumendo un'importanza sempre maggiore per i giovani ⁽¹³⁾.

4.4 Nell'era del mercato unico digitale, l'imprenditorialità digitale è fondamentale per la creazione di nuovi posti di lavoro, la concezione di idee innovative e la costituzione di cluster in grado di accelerare il ritmo dell'innovazione. L'UE deve mettere a punto un quadro politico in grado di promuovere le competenze in materia di TIC e di incoraggiare gli Stati membri ad imparare gli uni dagli altri le modalità per aumentare il numero e migliorare la qualità dei laureati dotati di competenze TIC, conformemente alle esigenze delle aziende.

4.5 È necessario sbloccare l'enorme potenziale delle donne ed esplorare il loro specifico approccio alla leadership e alla gestione delle imprese. Gli Stati membri, in stretta cooperazione con i soggetti interessati, dovrebbero attuare programmi incentrati sullo sviluppo delle imprese e delle capacità imprenditoriali, nonché sulla partecipazione delle imprese guidate da donne alle catene di approvvigionamento globali ⁽¹⁴⁾.

5. Come promuovere una «mentalità imprenditoriale»

5.1 Le competenze imprenditoriali sono importanti per la vita in generale, e anche per permettere ai cittadini di esercitare un maggiore controllo sul proprio futuro. Le competenze imprenditoriali dovrebbero essere impartite a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, cominciando, in maniera adeguata, sin dai primissimi anni, in modo da permettere un loro continuo sviluppo per l'intera durata del percorso scolastico.

⁽¹¹⁾ 35ª riunione dell'osservatorio del mercato del lavoro del CESE, 13 novembre 2014.

⁽¹²⁾ COM(2008) 394.

⁽¹³⁾ Quadro strategico dell'UE: 1) obiettivo di Barcellona adottato nel 2002 dai capi di Stato e di governo e 2) Stato e governo. La comunicazione del 2008 Il multilinguismo — una risorsa e un impegno illustra l'azione della Commissione in questo settore.

⁽¹⁴⁾ Research Report 2013, *Entrepreneurs: What can we learn from them?* Part.2/3 — Inspiring female entrepreneurs. CIPD (Chartered Institute of Personnel and Development).

5.2 Tutti gli allievi dovrebbero avere l'opportunità di partecipare a programmi di tirocinio che contribuiscano a sviluppare tali competenze, e gli strumenti messi a punto per valutare i progressi conseguiti e attestare l'acquisizione di abilità imprenditoriali dovrebbero concentrarsi sul miglioramento della qualità delle future esperienze professionali. Un buon esempio è un programma di lavoro finlandese «Yrittäjyyskasvatus»⁽¹⁵⁾, che impartisce una formazione di carattere imprenditoriale a diversi livelli d'istruzione.

5.3 L'educazione all'imprenditorialità è definita come «la raccolta di insegnamenti formalizzati che informa, forma ed educa chiunque sia interessato a partecipare allo sviluppo socioeconomico mediante un progetto volto a promuovere la sensibilizzazione all'imprenditorialità, la creazione di imprese o lo sviluppo delle piccole imprese»⁽¹⁶⁾.

5.3.1 L'Europa ripone oggi tutte le proprie speranze nel sostegno e nello sviluppo dei sistemi duali e di altre forme analoghe di apprendimento basato sul lavoro. Gli Stati membri che applicano tali sistemi ottengono buoni risultati nel lungo periodo e registrano livelli di disoccupazione giovanile inferiori alla media UE.

5.3.2 I tirocini sono uno strumento importante per combattere la disoccupazione e la mancata corrispondenza fra domanda e offerta di qualifiche, nonché per garantire il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro. Dovrebbe esservi un maggiore sostegno all'inclusione dei tirocini nei piani di studio⁽¹⁷⁾.

5.3.3 Gli stage, che sono intesi a favorire lo spirito imprenditoriale dei dipendenti e l'imprenditoria sociale/portata avanti dai lavoratori, possono costituire esempi positivi di sistemi di partecipazione dei lavoratori volti a conseguire gli obiettivi economici e sociali delle organizzazioni per cui lavorano.

5.3.4 Il volontariato può rappresentare un'esperienza preziosa per lo sviluppo delle capacità. I principali fornitori di istruzione non formale sono le organizzazioni giovanili che, attraverso i propri programmi di istruzione, contribuiscono a sviluppare una serie di competenze trasversali, come il lavoro di squadra, le abilità interpersonali, lo spirito di iniziativa e l'assunzione di rischi. I giovani possono imparare dai loro stessi errori in un ambiente sicuro (in contrasto con il vero mondo imprenditoriale).

5.4 Nel 2012 la Commissione europea ha pubblicato una relazione intitolata *L'educazione all'imprenditorialità nella scuola in Europa*⁽¹⁸⁾, incentrata sulle strategie nazionali, sui percorsi formativi e sui risultati di apprendimento. L'educazione all'imprenditorialità viene oggi promossa nella maggior parte dei paesi europei e al riguardo sono stati adottati approcci diversi: 1) specifici piani di azione/strategie incentrati esclusivamente sull'educazione all'imprenditorialità; 2) strategie educative o economiche più ampie che prevedono obiettivi di educazione all'imprenditorialità; 3) iniziative individuali o collettive in materia di educazione all'imprenditorialità.

5.5 Non tutti sono destinati a diventare imprenditori o imprenditrici. Lo spirito imprenditoriale crea soltanto maggiori possibilità per affermarsi nel percorso professionale ed esistenziale. Tuttavia, le persone portate per l'attività imprenditoriale e che hanno il coraggio di tradurre nella pratica il loro spirito imprenditoriale dovrebbero essere sostenute.

5.5.1 Gli incubatori di imprese sono centri per l'innovazione e per le attività imprenditoriali. Essi sono disponibili in molte università, e creano un ambiente sicuro in cui gli studenti possono ricevere una consulenza professionale per trasformare in realtà le idee imprenditoriali e assumere rischi senza subire conseguenze né gli effetti di una cultura negativa del fallimento. Gli studenti delle scuole di direzione aziendale dotate di incubatori possono beneficiare di un percorso più diretto per entrare a far parte di una start up o avviare la propria impresa.

5.5.2 Le competenze imprenditoriali possono inoltre essere acquisite attraverso programmi di sviluppo delle competenze organizzati al di fuori dei sistemi di istruzione generale. Questi programmi possono comprendere attività di assistenza e tutoraggio fornite da formatori qualificati, imprenditori ed esperti del settore delle imprese. Non solo esse contribuiscono ad offrire ai potenziali imprenditori competenze preziose in materia di imprese, ma permettono loro anche di sviluppare reti di contatti con le aziende e gli imprenditori esistenti.

⁽¹⁵⁾ Ministero finlandese dell'Istruzione (2009), Orientamenti dell'educazione all'imprenditorialità, Helsinki.
Ministero finlandese dell'Occupazione e dell'economia (2012), Riesame dell'imprenditorialità 2012.

⁽¹⁶⁾ Cfr. la definizione dell'Unesco e dell'UNEVOC.

⁽¹⁷⁾ GU C 214 dell' 8.7.2014, pag. 36.

⁽¹⁸⁾ Eurydice, aprile 2012, *Entrepreneurship education at school in Europe*.

5.5.3 La formazione alle competenze imprenditoriali impartita dalle camere di commercio e industria in tutta Europa testimonia la presenza di una vasta gamma di forme di insegnamento e di pratiche a sostegno dei cittadini nel processo di individuazione e avviamento di iniziative imprenditoriali, identificazione e organizzazione delle risorse necessarie e assunzione dei rischi connessi: *Entrepreneurial Skills Pass* (Austria) ⁽¹⁹⁾, *Startup@Campus* (Belgio) ⁽²⁰⁾, *Incuba'school* (Francia), *Long night of Start-ups* (Germania) ⁽²¹⁾, *New Entrepreneurs Day* (Spagna) e *Bright and Young* (Belgio) ⁽²²⁾.

5.6 I soggetti interessati e le organizzazioni della società civile possono svolgere un ruolo chiave contribuendo efficacemente all'attuazione e alla realizzazione di iniziative volte a promuovere l'imprenditorialità e a stimolare lo spirito imprenditoriale. Un esempio è la Fondazione finlandese Startup Sauna ⁽²³⁾, creata da imprenditori finlandesi in cooperazione con vari soggetti pubblici.

6. Come riconoscere le competenze imprenditoriali e renderle più trasparenti

6.1 Le persistenti difficoltà in materia di riconoscimento e trasparenza delle competenze e delle qualifiche ostacolano lo sviluppo della giusta combinazione di competenze e qualifiche, nonché la mobilità necessaria per conseguire una migliore corrispondenza tra competenze e posti di lavoro disponibili al fine di contribuire a rilanciare la competitività e la prosperità.

6.2 Sono stati messi a punto diversi strumenti a livello europeo per facilitare la cooperazione attraverso la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite mediante l'istruzione e la formazione professionale (IFP) e l'istruzione superiore (HE) in tutta l'UE ⁽²⁴⁾.

6.3 In aggiunta a tali strumenti, una serie di iniziative sono intese a superare la scarsa corrispondenza delle competenze, tra cui la classificazione europea delle capacità, delle competenze e delle professioni (ESCO) e la «panoramica europea delle competenze». Per incoraggiare la mobilità è stato creato anche il quadro Europass, che comprende il curriculum vitae Europass e il passaporto europeo delle competenze, ed è stata recentemente riveduta la direttiva sulle qualifiche professionali ⁽²⁵⁾.

6.4 Assicurare una maggiore coerenza tra il quadro europeo delle qualifiche (EQF), i sistemi europei di trasferimento dei crediti (ECTS e ECVET) e la classificazione multilingue europea delle capacità, delle competenze e delle professioni (ESCO) contribuirebbe a garantire il riconoscimento delle qualifiche, la convalida dell'apprendimento non formale e informale e l'orientamento permanente. Questo processo deve restare globale e dovrebbe essere accompagnato da una valutazione dei diversi strumenti interessati al fine di garantirne l'efficacia.

6.5 Anche la comunicazione *Ripensare l'istruzione* ⁽²⁶⁾ segnala la necessità di rilevare, valutare e convalidare le competenze acquisite al di fuori della scuola, così da fornire un profilo delle abilità da presentare ai potenziali datori di lavoro. Il riconoscimento delle competenze apprese al di fuori della scuola è pertinente quando un candidato viene preso in considerazione per un posto di lavoro; tuttavia, non è soltanto ai datori di lavoro che dovrebbe incombere l'onere di valutare e convalidare tali abilità.

6.6 Inoltre, le politiche e i quadri a sostegno della trasferibilità delle qualifiche sono in genere connessi alla legislazione dell'UE esistente, e molte sono iniziative nazionali per la convalida dell'apprendimento precedente a livello di Stato membro. Un esame e monitoraggio sistematico di tali iniziative nazionali dovrebbe essere orientato ad individuare le buone pratiche e a promuovere l'apprendimento reciproco e i principi comuni ⁽²⁷⁾.

⁽¹⁹⁾ Entrepreneurial Skills Pass, Austria.

⁽²⁰⁾ Startup@Campus, Belgio.

⁽²¹⁾ Long night of Start-ups (Germania).

⁽²²⁾ Bright and Young (Belgio).

⁽²³⁾ Teknologiateollisuus (2012), Uusi Startup-säätiö vauhdittamaan suomalaisia kasvuyrityksiä, Helsinki.

⁽²⁴⁾ Uno strumento fondamentale è il quadro europeo delle qualifiche (EQF), che fa riferimento alle qualifiche di ogni tipo e livello. Gli strumenti IFP comprendono il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionali (ECVET) e il quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionali (AQEIFP). Gli strumenti HE comprendono le norme e gli orientamenti europei per la garanzia della qualità nell'istruzione superiore (ESGQA) e il sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS).

⁽²⁵⁾ Direttiva 2013/55/UE.

⁽²⁶⁾ COM(2012) 669 final.

⁽²⁷⁾ Sulla base della relazione Eurofound (2015) *Youth Entrepreneurship in Europe* (Imprenditorialità dei giovani in Europa), di prossima pubblicazione, EF 1507.

6.7 Il CESE sostiene la proposta della Commissione che prevede lo sviluppo di un quadro di riferimento per l'imprenditorialità all'interno del quadro delle competenze chiave, ripartendo la competenza nelle sue varie componenti, sulla base dei descrittori e dei livelli dei risultati dell'apprendimento previsti dal quadro europeo delle qualifiche (EQF). Ciò contribuirà a garantire un approccio coordinato tra i vari livelli di istruzione e il processo inteso a tenere conto dell'apprendimento non formale e informale.

6.8 Il CESE apprezza le seguenti due iniziative collaborative della CE e dell'OCSE:

- 1) **Imprenditorialità 360** ⁽²⁸⁾, che mira a promuovere l'imprenditorialità nelle scuole e negli istituti di formazione tecnica e professionale e fornisce uno strumento di autovalutazione liberamente disponibile in grado di sostenere gli istituti e i singoli insegnanti, aiutandoli a portare avanti le loro strategie e pratiche per promuovere l'imprenditorialità, e lo strumento online
- 2) **HEInnovate**, che assiste gli istituti di istruzione superiore nella promozione di una mentalità più imprenditoriale e innovativa in un contesto internazionale ⁽²⁹⁾.

7. Il ruolo degli insegnanti, dei formatori e dei dirigenti scolastici

7.1 Gli insegnanti e i formatori svolgono un ruolo fondamentale nell'agevolare l'apprendimento e la diffusione delle idee. Introdurre nuovi processi didattici e nuove tecnologie di insegnamento nelle aule scolastiche non è compito facile e richiederà docenti qualificati per guidare il processo di cambiamento ⁽³⁰⁾. Essi devono promuovere approcci alternativi e non formali di apprendimento e adottare un'impostazione di tipo individuale.

7.1.1 La qualità degli insegnanti e dei tutori è essenziale per garantire il successo e l'efficacia dei programmi di formazione all'imprenditorialità. A questo proposito, i potenziali imprenditori che si trovano nelle fasi iniziali di avviamento della loro impresa apprezzano particolarmente l'esperienza e le competenze dei formatori specializzati e degli imprenditori più esperti, in grado, ad esempio, di condividere le conoscenze acquisite ⁽³¹⁾.

7.1.2 Un esempio dell'efficacia dei programmi di formazione imprenditoriale è il programma organizzato dalla Fondazione nazionale irlandese per l'insegnamento dell'imprenditorialità ⁽³²⁾, che fornisce un'intensiva «formazione per formatori», al fine di dotare gli insegnanti di livello secondario e i giovani lavoratori delle competenze e risorse necessarie per impartire in modo efficace una formazione imprenditoriale ai giovani. I partecipanti che hanno completato con successo il programma ricevono una qualifica che certifica la loro capacità di formatori in materia di imprenditorialità (*Certified Entrepreneurship Trainers* — CETs).

7.1.3 Un altro esempio è il programma di azione dei Paesi Bassi per l'istruzione e l'imprenditorialità ⁽³³⁾, che mira a promuovere lo spirito e l'atteggiamento imprenditoriale tra gli studenti, ancorando le competenze e le conoscenze imprenditoriali nel sistema di istruzione olandese. Il programma è composto di diversi progetti, il cui obiettivo è offrire un'ampia gamma di attività per lo sviluppo delle competenze imprenditoriali degli allievi in tutte le diverse fasi del percorso educativo, nonché impartire corsi di formazione che facilitano l'educazione all'imprenditorialità per gli insegnanti.

7.2 Gli insegnanti, i formatori e i dirigenti scolastici dovrebbero cercare di sviluppare la propria creatività e assumere attitudini favorevoli all'innovazione, mentre i vari istituti scolastici dovrebbero offrire un ambiente di apprendimento atto a promuovere lo spirito imprenditoriale e aperto all'intera società.

7.3 Nel giugno 2013 la Commissione ha pubblicato una Guida per gli educatori ⁽³⁴⁾ contenente un elenco di principi di base per insegnanti dotati di spirito imprenditoriale, tra cui la valutazione qualitativa dei risultati dell'apprendimento, l'apprendimento interdisciplinare, l'avviamento e la formazione in servizio degli insegnanti, il tutoraggio, l'innovazione in materia di pedagogia imprenditoriale, nonché la capacità di trasmettere una serie di messaggi chiave partendo da esempi concreti.

⁽²⁸⁾ Progetto OCSE *Entrepreneurship 360*.

⁽²⁹⁾ HEInnovate.

⁽³⁰⁾ GU C 214 dell'8.7.2014, pagg. 31–35.

⁽³¹⁾ Sulla base della relazione Eurofound (2015) *Youth Entrepreneurship in Europe* (Imprenditorialità dei giovani in Europa), di prossima pubblicazione, EF 1507.

⁽³²⁾ Programma NFTE.

⁽³³⁾ Programmi: *Voortgangsrapportage Programma onderwijs en ondernemerschap* e *Landbouw en Innovatie, Brief Onderwijs en Ondernemerschap*.

⁽³⁴⁾ Guida elaborata da ICF GHK per la CE, DG Imprese e industria «Educazione all'imprenditorialità — una guida per gli insegnanti».

7.3.1 Gli istituti di formazione degli insegnanti dotati di spirito imprenditoriale dovrebbero sviluppare una concezione formativa chiara, al fine di dare ai docenti la capacità di insegnare anche per il mercato del lavoro. L'educazione volta a sostenere lo spirito imprenditoriale deve essere integrata come un approccio orizzontale e una materia interdisciplinare nell'intero programma di studi.

7.3.2 Questi programmi di formazione degli insegnanti dovrebbero motivare i docenti che vi partecipano a sviluppare le proprie conoscenze, abilità e attitudini imprenditoriali.

7.3.3 Si dovrebbe sostenere lo sviluppo di strumenti digitali e online liberi e aperti in grado di insegnare le competenze imprenditoriali ed esplorare forme di cooperazione con la comunità open source per promuovere strumenti d'impresa gratuiti e la formazione all'utilizzo di tali strumenti.

7.3.4 La mobilità dei docenti in tutta Europa è importante, in particolare nell'istruzione superiore, attraverso il programma di apprendimento permanente dell'UE e/o altri strumenti specificamente destinati a tale scopo. Una maggiore mobilità e scambio di esperienze sono necessari in Europa, non solo tra le università, ma anche, laddove opportuno, tra il mondo accademico e il mondo imprenditoriale. È necessario mettere a punto dei programmi che consentano agli educatori di trascorrere un periodo in altri istituti e/o nel settore privato per permettere loro di impegnarsi, apprendere e sviluppare appieno le proprie capacità.

8. Il principio di partenariato

8.1 Le imprese dovrebbero essere consultate per quanto riguarda la formulazione delle attività di educazione all'imprenditorialità. Ciò è essenziale per garantire che i laureati acquisiscano le competenze necessarie per avere successo. Le imprese dovrebbero essere invitate a partecipare maggiormente alla formazione dei dirigenti e dei lavoratori nei settori dell'imprenditorialità, della cooperazione e della partecipazione alla gestione delle loro organizzazioni. Le imprese dovrebbero anche formare i lavoratori nelle necessarie competenze e nuove conoscenze, come pure nel processo decisionale in condizioni di lavoro che consentano loro di accedere a tali programmi di formazione. Inoltre, esse devono lavorare con la comunità dell'istruzione, in modo che i giovani possano apprendere in merito al mercato del lavoro e riuscire ad accedervi.

8.2 Il collegamento tra i sindacati e i giovani nel campo della formazione è particolarmente importante. I sindacati possono partecipare alla formazione dei giovani in ambienti di lavoro diversi dalle scuole o dai centri di istruzione. I lavoratori più esperti e professionali possono lavorare con i neoassunti, i tirocinanti e i volontari come mentori e tutori o diventare insegnanti in particolari strutture di apprendistato. Tali legami con le imprese sono importanti per impartire ai giovani le conoscenze necessarie riguardo al funzionamento del mercato del lavoro e alle relazioni industriali. I sindacati degli insegnanti sono una risorsa fondamentale con cui lavorare per mettere a punto politiche efficaci in materia di istruzione e formazione, ma l'interfaccia con le imprese è indispensabile.

8.3 Soprattutto, nel contesto del partenariato sociale, le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori devono essere coinvolte nella definizione delle strategie nazionali di apprendimento permanente e dei piani d'azione per attuare la Garanzia per i giovani. Il CESE sostiene il quadro d'azione sull'occupazione giovanile⁽³⁵⁾ elaborato dalle parti sociali europee.

8.4 È fondamentale garantire il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile. In questo modo si consentirebbe alle diverse OSC (che si occupano di donne, giovani, famiglie, persone con disabilità, migranti, minoranze e altri gruppi) di concentrarsi in modo più efficace sulle esigenze e sulle priorità di gruppi specifici di cittadini nel sistema dell'istruzione e sul mercato del lavoro.

8.5 Come già indicato nel parere del Comitato⁽³⁶⁾, la famiglia continua a svolgere un ruolo importante.

⁽³⁵⁾ Quadro d'azione sull'occupazione giovanile.

⁽³⁶⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 1.

9. Un impiego efficace dei programmi esistenti e nuovi

9.1 **Erasmus+** ⁽³⁷⁾, il nuovo programma della Commissione per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport 2014-2020, intende migliorare le competenze e le prospettive professionali dei giovani e modernizzare l'istruzione, la formazione e l'animazione socioeducativa. Della durata di sette anni, esso avrà una dotazione di bilancio di 14,7 miliardi di euro, il che rappresenta un aumento del 40 % rispetto agli attuali livelli di spesa e rispecchia l'impegno dell'UE a investire in questi settori. Erasmus+ offrirà a oltre quattro milioni di europei l'opportunità di studiare oppure fare un'esperienza di lavoro o di volontariato all'estero. Si tratta di un importante passo avanti che presenta enormi potenzialità per sostenere l'educazione all'imprenditorialità, ad esempio incoraggiando l'integrazione della collaborazione tra istruzione e imprenditoria nell'ambito delle alleanze della conoscenza per l'istruzione superiore e delle alleanze delle abilità settoriali per l'IFP.

9.2 Vi sono altri programmi e strumenti a sostegno dell'educazione all'imprenditorialità nell'UE: **l'FSE** ⁽³⁸⁾, **l'ESCO — classificazione europea delle capacità, delle competenze e delle professioni** ⁽³⁹⁾ — **COSME** ⁽⁴⁰⁾, **Orizzonte 2020** ⁽⁴¹⁾, **l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile** ⁽⁴²⁾ ed **Europa creativa** ⁽⁴³⁾.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Erasmus+ (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 50).

⁽³⁸⁾ FSE.

⁽³⁹⁾ ESCO.

⁽⁴⁰⁾ http://ec.europa.eu/cip/cosme/index_en.htm

⁽⁴¹⁾ http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=home&video=none

⁽⁴²⁾ COM(2013)144 final.

⁽⁴³⁾ Europa creativa.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La politica industriale dell'UE per il settore alimentare e delle bevande»

(2015/C 332/04)

Relatore: Ludvik JÍROVEC

Correlatore: Edwin CALLEJA

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Settore alimentare e delle bevande.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 maggio 2015.

Alla sua 508a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 151 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Conclusioni

1.1.1. Tendenze

Tra le principali tendenze demografiche che si presenteranno da oggi al 2050 figurano l'aumento e l'invecchiamento della popolazione, l'urbanizzazione e l'incremento delle disparità. «Entro il 2050, la popolazione mondiale raggiungerà i 9,1 miliardi di persone, il che rappresenta un aumento del 34 % rispetto a oggi. L'aumento della popolazione riguarderà quasi esclusivamente i paesi in via di sviluppo. Il processo di urbanizzazione continuerà ad un ritmo accelerato, e circa il 70 % della popolazione mondiale sarà concentrata nelle zone urbane (rispetto al 49 % di oggi). Ma per far fronte al conseguente aumento della domanda, la produzione alimentare (al netto dei beni alimentari utilizzati per i biocarburanti) dovrà aumentare del 70 %» ⁽¹⁾.

1.1.2. Il ruolo dell'industria europea nel settore alimentare e delle bevande

L'industria alimentare e delle bevande europea dovrà elaborare la propria strategia di sviluppo in un contesto di modesta crescita economica, meno risorse naturali, prezzi delle materie prime e dell'energia strutturalmente elevati e difficile accesso al capitale. L'innovazione sarà l'elemento fondamentale della sua competitività.

In questo contesto, il settore deve essere adattato per affrontare le nuove sfide. Il presente parere del CESE concerne settori d'intervento chiave che devono essere al centro dell'attenzione al fine di creare un ambiente più favorevole alle imprese. Questo dovrebbe consentire all'industria alimentare e delle bevande di conseguire una crescita sostenibile, di innovare e di creare posti di lavoro continuando nel contempo ad offrire ai consumatori alimenti sani, nutrienti, di qualità elevata e a prezzi accessibili.

1.1.3. La richiesta di una politica settoriale specifica per l'industria alimentare e delle bevande europea

Il CESE è decisamente favorevole all'elaborazione di una politica settoriale per l'industria alimentare europea e delle bevande, fatta su misura per le sue esigenze specifiche. Ritene che tale obiettivo possa essere conseguito rinnovando il mandato del Forum ad alto livello per un migliore funzionamento della catena di approvvigionamento nel periodo 2015-2019, mandato giunto a termine il 31 dicembre 2014.

⁽¹⁾ http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf

1.2. Raccomandazioni

Il CESE richiama l'attenzione della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e dei governi degli Stati membri sugli ambiti prioritari, qui di seguito elencati, per l'ulteriore sviluppo dell'industria europea nel settore alimentare e delle bevande. Richiama altresì l'attenzione delle imprese operanti nel settore sulle iniziative e sulle azioni necessarie in questo campo.

1.2.1. Fare passi avanti nel completamento del mercato interno

La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero collaborare per il completamento di un mercato unico che garantisca la libera circolazione dei prodotti alimentari e delle bevande. Si tratta di una condizione essenziale per migliorare la performance competitiva delle imprese europee che operano in questo settore, il che non significa necessariamente l'adozione di norme aggiuntive quanto piuttosto di misure per una migliore attuazione di quelle esistenti.

La Commissione dovrebbe mappare e monitorare i progressi in questo campo concernenti:

- il programma REFIT attualmente in corso, condotto dalla Commissione. Tale programma dovrebbe contribuire al completamento del mercato unico dei prodotti alimentari ma non dovrebbe perdere di vista gli standard esistenti per quanto concerne le condizioni di lavoro degli addetti al settore,
- la recente riforma della PAC, che deve essere attuata senza creare distorsioni della concorrenza tra gli Stati membri e in modo tale da promuovere la produzione sostenibile,
- l'impegno dell'UE a favore dell'apprendistato. Ciò richiede il pieno sostegno degli Stati membri nella sua attuazione.

1.2.2. Facilitare il commercio internazionale di prodotti alimentari e di bevande

In linea con il suo parere sul tema *Commercio e sicurezza alimentare*, del 4 gennaio 2010 ⁽²⁾, il CESE ricorda che la sicurezza alimentare deve rimanere un obiettivo chiave in tutti i negoziati commerciali internazionali attualmente in corso.

Le strategie negoziali dell'UE a livello internazionale dovrebbero cercare di eliminare i dazi alle esportazioni dell'UE e facilitare gli scambi attraverso l'applicazione di norme internazionalmente riconosciute nei paesi con il maggior potenziale di espansione commerciale. La Commissione dovrebbe:

- cercare di concludere favorevolmente alcuni accordi commerciali importanti dell'UE ancora in attesa (in particolare USA, Giappone e partner dell'Asia del Sud), in quanto possono apportare notevoli vantaggi ai produttori europei del settore alimentare e delle bevande,
- monitorare l'attuazione degli accordi commerciali in vigore,
- adoperarsi per un migliore coordinamento tra gli accordi bilaterali e multilaterali,
- garantire la reciprocità di trattamento sia nella riduzione delle barriere doganali sia nell'eliminazione degli ostacoli non tariffari (NTB) e assicurare il mantenimento degli attuali standard UE relativi ai consumatori, all'ambiente e alla protezione della salute.

La Commissione europea dovrebbe favorire maggiormente l'ambizione delle PMI di diventare più internazionali. Il sostegno pubblico resta un fattore essenziale al fine di:

- creare condizioni favorevoli all'esportazione attraverso l'eliminazione degli ostacoli al commercio,
- agevolare l'accesso al credito commerciale (crediti all'esportazione e assicurazione),

⁽²⁾ GU C 255 del 22.9.2010, pag. 1.

- sostenere la promozione delle esportazioni sulla base della collaborazione tra settore pubblico e settore privato,
- raccogliere informazioni sui requisiti all'importazione nei paesi terzi e comunicarle alle associazioni che rappresentano le PMI.

1.2.3. Iniziative del settore alimentare e delle bevande volte a rafforzare le risorse umane e a consolidare l'occupazione

La stessa industria alimentare e delle bevande ha urgente bisogno di migliorare la propria immagine, in particolare nei confronti dei giovani. La necessità di assumere risorse umane di maggiore qualità dovrebbe essere sostenuta dai seguenti elementi:

- disponibilità di maggiori informazioni sul mercato del lavoro che siano settoriali e di qualità in tutti gli Stati membri, onde affrontare il problema di un'asimmetria d'informazioni tra i datori di lavoro e i potenziali lavoratori identificando e correggendo al tempo stesso le eventuali discrepanze in materia di qualifiche,
- convalida dei corsi di studio negli istituti di istruzione superiore su base regolare con l'inclusione di rappresentanti dell'industria alimentare e delle bevande per mantenere la pertinenza del settore della formazione professionale,
- programmi di apprendistato aperti a tutti i nuovi assunti nel settore dei prodotti alimentari e delle bevande e non solo ai giovani. Questo è importante soprattutto per liberare il potenziale delle donne che rientrano nel mercato del lavoro e dei lavoratori anziani che desiderano dare una svolta alla loro carriera,
- mezzi e risorse per la formazione e l'apprendimento permanente, al fine di disporre di una forza lavoro qualificata. In tal senso il dialogo sociale rappresenta un elemento essenziale.

Il CESE incoraggia l'istituzione di una CCI (Comunità della conoscenza e dell'innovazione) nel settore alimentare e delle bevande, in quanto non solo rappresenta un impegno essenziale ad aumentare gli investimenti nella ricerca e sviluppo entro il 2020 ma costituisce anche un forte contributo all'incremento della crescita e dell'occupazione.

Il CESE sottolinea infine l'importanza di:

- tutelare i diritti dei lavoratori e dei consumatori europei,
- ratificare totalmente ed in maniera efficace le norme fondamentali dell'OIL, nonché attuarle ed applicarle,
- garantire standard di qualità europei nel settore alimentare e delle bevande.

1.2.4. Garantire una catena di approvvigionamento sostenibile di prodotti alimentari

Il CESE desidera ribadire l'opportunità di promuovere una produzione e un consumo sostenibili in stretto collegamento con l'attuazione della Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse⁽³⁾ e incoraggia gli Stati membri a dare attuazione a tali politiche tramite la Tabella di marcia e il semestre europeo⁽⁴⁾. Il CESE pertanto è favorevole all'elaborazione di un piano globale per il raggiungimento della sostenibilità della catena alimentare. Invita infine la Commissione ad adottare una comunicazione sulla «sostenibilità dei sistemi alimentari».

Il CESE dovrebbe pubblicizzare, durante l'Expo di Milano, le raccomandazioni contenute nel presente parere e in altri pareri adottati negli ultimi mesi in materia di prodotti alimentari.

⁽³⁾ COM(2011) 571 final.

⁽⁴⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 6.

1.2.5. Sprechi alimentari

Come si evince da un precedente parere⁽⁵⁾, il CESE insiste sulla necessità di disporre di una definizione e di una metodologia UE comune e allineata a livello globale per quantificare le perdite e gli sprechi alimentari, includendo gli aspetti relativi al riciclaggio e al recupero dei prodotti alimentari invenduti. Ritiene, tuttavia, che si debbano intraprendere iniziative senza attendere i risultati dei progetti di ricerca dell'UE e mondiali attualmente in corso. Tra queste misure dovrebbero figurare la sensibilizzazione sugli sprechi lungo la catena alimentare e il contributo allo sviluppo e alla diffusione delle migliori prassi.

Una futura politica industriale per il settore alimentare e delle bevande dovrebbe basarsi su un approccio equilibrato e occuparsi della prevenzione degli sprechi alimentari. Le politiche di prevenzione degli sprechi alimentari dovrebbero seguire un approccio alla catena alimentare dalla fase di pre raccolto a quella del consumo.

Si dovrebbero inoltre esaminare attentamente la politica fiscale (IVA) e il coordinamento delle azioni negli Stati membri per facilitare le donazioni alle banche alimentari come uno degli strumenti per ridurre gli sprechi.

1.2.6. Pratiche eque lungo la catena di approvvigionamento alimentare

Come si afferma nel parere del 9 maggio 2013⁽⁶⁾, il CESE intende favorire costantemente un cambiamento culturale nelle relazioni commerciali al fine di garantire pratiche eque lungo la filiera agroalimentare e, pertanto, accoglie con favore gli sforzi che sono stati effettuati sia dai distributori sia dai fabbricanti di prodotti alimentari e bevande per lo sviluppo di un'iniziativa volontaria volta a promuovere eque relazioni commerciali lungo la filiera alimentare (SIC — iniziativa della catena di approvvigionamento⁽⁷⁾).

1.2.7. R&S e innovazione

Il settore alimentare si trova ad affrontare sfide fondamentali ma dispone di risorse limitate per la ricerca e lo sviluppo. Il CESE ritiene che la ricerca e lo sviluppo debbano essere ben mirati e che l'industria debba rappresentare un partner fondamentale nell'individuare le modalità per realizzare questo obiettivo. Inoltre il CESE ritiene che, per avere successo ed essere accettata, l'innovazione dovrebbe basarsi in particolare sulle aspettative dei consumatori.

1.2.8. Le PMI nel settore alimentare e delle bevande

I costi di conformità alla normativa dell'UE sono particolarmente gravosi per le PMI. La necessità di apportare frequenti modifiche e la mancanza di armonizzazione, ad esempio per quanto concerne i requisiti di etichettatura, creano oneri ed ostacoli alla crescita. Il CESE ritiene che si debba prestare particolare attenzione alle esigenze specifiche delle PMI, soprattutto per ridurre gli oneri amministrativi, ma invita alla prudenza per quanto riguarda le esenzioni, soprattutto quelle relative alla sicurezza alimentare a favore delle PMI, che potrebbero avere un effetto negativo e contribuire a farle uscire dal mercato.

1.2.9. Il CESE sollecita la Commissione a pubblicare una relazione per stabilire se sia necessario fornire informazioni sugli ingredienti e sul contenuto nutrizionale delle bevande alcoliche.

⁽⁵⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pag. 46.

⁽⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Relazioni commerciali tra la grande distribuzione e i fornitori di prodotti alimentari*, pubblicato sulla GU C 133 del 9.5.2013, pag. 16 (2013/C 133/03).

⁽⁷⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/>

2. La situazione attuale dell'industria europea del settore alimentare e delle bevande

2.1. L'industria alimentare e delle bevande europea, con i suoi 4,25 milioni di addetti, rappresenta il principale settore manifatturiero nell'economia dell'UE e produce un fatturato annuale superiore a mille miliardi di euro. Il settore inoltre fa parte di una catena di valore che dà lavoro in totale a 32 milioni di persone e genera il 7 % del PIL dell'UE. Il 99,1 % delle imprese dell'industria alimentare e delle bevande è costituito da PMI ⁽⁸⁾.

2.2. La quota di investimenti privati nella ricerca e sviluppo è pari allo 0,27 % del fatturato del settore. Nel 2012, il quadro di valutazione del Centro comune di ricerca (CCR) ha confermato l'andamento osservato negli anni precedenti, reiterando in particolare che l'UE presenta livelli sostenuti di ricerca e sviluppo nel settore privato ma è ancora in ritardo rispetto ai suoi omologhi internazionali ⁽⁹⁾.

2.3. Il settore è responsabile del 70 % della trasformazione dei prodotti agricoli dell'UE e fornisce alimenti nutrienti, sicuri e di qualità ai consumatori europei.

2.4. Nel 2012 l'Europa ha esportato a livello mondiale prodotti alimentari trasformati e bevande per un valore di 86,2 miliardi di euro ⁽¹⁰⁾, il che la rende il più importante esportatore mondiale nel settore. Inoltre, nello stesso anno, la bilancia commerciale dell'UE ha registrato un'eccedenza record di 23 miliardi di euro. Negli ultimi 20 anni, gli scambi di prodotti alimentari e di bevande tra gli Stati membri sono triplicati, raggiungendo circa 450 miliardi di euro ⁽¹¹⁾.

2.5. Il settore è un pilastro non ciclico e resistente dell'economia con una forte presenza in tutti gli Stati membri e fornisce senza dubbio un importante contributo all'impegno da parte dell'industria manifatturiera europea di ampliare la sua quota del PIL al 20 % fissato dalla Commissione europea nel quadro della strategia UE 2020 ⁽¹²⁾. Il CESE ribadisce il proprio sostegno e raccomanda nuovamente che questo obiettivo sia integrato con un'attenzione particolare all'aspetto qualitativo ⁽¹³⁾.

2.6. I principali indicatori di competitività mostrano tuttavia che il settore sta perdendo il suo vantaggio competitivo. In un contesto caratterizzato dall'amento della domanda mondiale, la quota di mercato all'esportazione è scesa di anno in anno (valore d'esportazione 2012: 16,1 % rispetto al 20,5 % del 2002 ⁽¹⁴⁾).

2.7. Il presente parere d'iniziativa del CESE cerca di attribuire particolare attenzione al settore alimentare e delle bevande indicando le misure necessarie per invertire questa tendenza negativa e per rafforzare la competitività del settore sia sul mercato interno che a livello mondiale.

2.8. I consumatori hanno diritto a ricevere informazioni veritiere ed equilibrate sulle bevande alcoliche affinché possano operare scelte consapevoli circa il loro consumo. Tutte le bevande alcoliche, a prescindere dal loro contenuto di alcool, dovrebbero essere soggette alle stesse norme. Il CESE sollecita la Commissione a pubblicare quanto prima la relazione già prevista dal regolamento (UE) n. 1169/2011 per dicembre 2014, al fine di stabilire eventualmente se anche per le bevande alcoliche si debba in futuro soddisfare l'obbligo di fornire informazioni relative agli ingredienti e al contenuto nutrizionale.

3. Gli sforzi volti a una maggiore attività industriale in europa

3.1. Le iniziative delle istituzioni europee

Il Consiglio Competitività ha riconosciuto il contributo che tutti i settori industriali possono dare all'economia europea e ha incoraggiato la Commissione a prendere iniziative settoriali ⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ Fonte: Dati e tendenze dell'industria europea alimentare e delle bevande nel 2013-2014.
http://www.fooddrinkeuropa.eu/uploads/publications_documents/Dati_Tendenze_dell'industria_europea_alimentare_e_delle_bevande_nel_2013-20141.pdf

⁽⁹⁾ Fonte: Quadro di valutazione 2012 dell'UE sugli investimenti nella ricerca e sviluppo industriale, CCR e DG ricerca e sviluppo tecnologico.

⁽¹⁰⁾ http://www.fooddrinkeuropa.eu/uploads/publications_documents/Data_Trends_of_the_European_Food_and_Drink_Industry_2013-20141.pdf

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/20years/achievements-web_en.pdf

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/about/junker-commission/docs/pg_en.pdf

⁽¹³⁾ Parere dell'CESE GU C 311 del 12.9.2014, pag. 47 sulla rinascita industriale.

⁽¹⁴⁾ Fonte: UN Comtrade 2012.

⁽¹⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017202%202013%20INIT>

A questo ha fatto immediatamente seguito una comunicazione della Commissione intitolata «**Per una rinascita industriale europea**» [COM(2014) 14 final] ⁽¹⁶⁾. Due mesi dopo, nel vertice del marzo 2014, i capi di Stato e di governo hanno sottolineato che «l'Europa ha bisogno di una base industriale forte e competitiva: (...) La competitività richiede un contesto stabile, semplice e prevedibile, ivi compresa una migliore regolamentazione: (...) Le problematiche riguardanti la competitività industriale dovrebbero essere integrate sistematicamente in tutti i settori politici dell'UE» ⁽¹⁷⁾.

Nel frattempo il **Forum di alto livello** ⁽¹⁸⁾ per un migliore funzionamento della filiera alimentare, istituito nel 2009 dal commissario europeo per l'Industria e l'imprenditoria, ha pubblicato la sua relazione finale. Le sue raccomandazioni per lo sviluppo di una politica industriale nel settore agroalimentare sono state adottate all'unanimità ⁽¹⁹⁾ nell'ultima riunione del 15 ottobre 2014. Il presente parere tiene conto di tali raccomandazioni.

Il CESE attende ora con interesse di dare il proprio contributo a iniziative supplementari adottate dalla Commissione, compresa la sua presenza all'Expo che si tiene a Milano quest'anno in un proprio padiglione che avrà la sicurezza alimentare come tema centrale. Tra le altre iniziative figura anche uno studio che dovrebbe essere pubblicato entro il mese di ottobre 2015 concernente la **posizione concorrenziale dell'industria alimentare e delle bevande dell'UE**.

Il CESE fa inoltre osservare che l'EXPO di Milano, che ha appena aperto i battenti, ha per tema «Nutrire il pianeta: energia per la vita». La Commissione europea promuove il dibattito su come la scienza e l'innovazione possano contribuire alla sicurezza e alla sostenibilità alimentare mondiale. Questo rappresenta, per il CESE, una grande opportunità di presentare al pubblico, ai fini di un dibattito, il punto di vista che emerge da questo e da altri pareri adottati negli ultimi mesi in materia di prodotti alimentari. Lo stand della Commissione europea presso l'EXPO costituisce il luogo ideale dove tenere questo dibattito nell'ambito di uno o più seminari d'informazione organizzati a tale scopo.

3.2. I produttori del settore alimentare prendano decisioni comuni con i sindacati

Nel marzo 2014, FoodDrinkEurope e l'EFFAT (**Federazione europea dei sindacati nei settori alimentare, dell'agricoltura e del turismo**) hanno firmato una dichiarazione congiunta sulla necessità di un'azione settoriale a livello europeo nel settore alimentare e delle bevande.

4. Principali linee d'azione: definire una politica settoriale per l'industria alimentare e delle bevande europea

4.1. Adoperarsi per conseguire un migliore funzionamento della filiera alimentare nel mercato unico di prodotti alimentari e bevande

4.1.1. La legislazione alimentare dell'UE è altamente armonizzata e il settore trae enormi benefici delle opportunità offerte dal mercato interno. Il commercio tra gli Stati membri è cresciuto notevolmente negli ultimi dieci anni e attualmente rappresenta circa il 20 % della produzione europea di generi alimentari e di bevande. Tuttavia, le imprese tuttora riferiscono in merito ad un'interpretazione e ad un'attuazione diverse delle norme UE in campo alimentare. Un'ulteriore integrazione consentirebbe di aprire nuove opportunità di crescita ⁽²⁰⁾.

Migliorare le relazioni nella filiera alimentare è essenziale anche per garantire la concorrenza nel settore dei prodotti alimentari e delle bevande ⁽²¹⁾.

4.1.2. La Commissione europea svolge un ruolo fondamentale nel monitorare l'efficacia dell'iniziativa europea concernente la catena di approvvigionamento ⁽²²⁾; anche l'applicazione delle norme a livello nazionale costituisce un elemento essenziale ⁽²³⁾. Quella sulla catena alimentare è un'importante iniziativa volontaria congiunta stabilita dalle organizzazioni delle parti interessate in tutta la catena di approvvigionamento alimentare. Essa mette a disposizione un sistema per migliorare i rapporti commerciali tra i diversi soggetti e per trovare soluzioni alle eventuali controversie inerenti ai loro rapporti commerciali.

⁽¹⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0014>

⁽¹⁷⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%207%202014%20INIT>

⁽¹⁸⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:210:0004:0005:EN:PDF>

⁽¹⁹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1139_en.htm

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014SC0014>

⁽²¹⁾ Parere dell'CESE, GU C 133 del 9.5.2013, pag. 16.

⁽²²⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/>

⁽²³⁾ COM(2014) 472.

4.2. Promuovere l'occupazione sostenibile e la produttività del lavoro

4.2.1. Nel tentativo di migliorare le qualifiche dei lavoratori del settore, nel 2013 l'EFFAT e FoodDrinkEurope hanno adottato una relazione comune che illustra le politiche in materia di formazione e di competenze necessarie per affrontare le sfide del mercato del lavoro ⁽²⁴⁾.

4.2.2. Sempre l'EFFAT e FoodDrinkEurope hanno lanciato il cosiddetto «impegno in materia di apprendistato per i giovani nell'industria alimentare e delle bevande» ⁽²⁵⁾ volto a favorire la diffusione di apprendistati di alta qualità nelle aziende di questo settore in tutta l'Unione europea, e in particolare nelle PMI.

4.3. Potenziare gli scambi internazionali

4.3.1. Con un saldo positivo della bilancia commerciale pari a 23 miliardi di euro nel 2012, l'UE rimane il maggiore esportatore di prodotti alimentari e di bevande nonostante la contrazione della quota di mercato a livello mondiale. A sua volta, paesi come la Cina e il Brasile negli ultimi anni hanno costantemente aumentato la loro quota di esportazioni ⁽²⁶⁾.

4.3.2. Nonostante tutti riconoscano che la sicurezza alimentare è un aspetto fondamentale ⁽²⁷⁾, l'aumento delle esportazioni è una delle principali fonti di crescita per qualsiasi industria. Con l'incremento della percentuale di popolazione agiata nei paesi emergenti, l'industria deve essere attrezzata per far fronte all'espansione della domanda mondiale.

4.3.3. Un valido accordo multilaterale nel quadro dell'OMC sarebbe stata la soluzione più efficace per l'apertura dei mercati, ma successivi cicli di colloqui non sono bastati per raggiungere un accordo globale.

4.3.4. Gli accordi commerciali bilaterali pertanto hanno assunto grande importanza e conseguito una serie di risultati per l'industria europea in generale e per il settore degli alimenti e delle bevande in particolare. I negoziati in corso concernenti il Partenariato transatlantico su commercio e investimenti dovrebbero affrontare sia le barriere tariffarie sia quelle non tariffarie mettendo l'accento sulla reciprocità di trattamento per i prodotti alimentari e le bevande provenienti dall'UE, ma non devono in alcun modo mettere a repentaglio gli interessi dei consumatori europei. Il risultato dovrebbe comportare vantaggi significativi per il settore agroalimentare europeo ⁽²⁸⁾.

4.3.5. La politica di promozione dell'UE è un ottimo strumento per contribuire a sfruttare l'immagine positiva dei prodotti agroalimentari europei in tutto il mondo e per far conoscere le caratteristiche essenziali dei nostri alimenti.

4.4. Contribuire ad un consumo e ad una produzione sostenibili

4.4.1. Come si afferma nel parere del 2012 ⁽²⁹⁾, «Una produzione e un consumo sostenibili sotto forma di uno sfruttamento di servizi e prodotti che offra un valore più elevato con un minor uso delle risorse naturali costituiscono obiettivi essenziali delle strategie per rafforzare un impiego più efficiente delle risorse e promuovere l'economia verde».

4.4.2. Le industrie alimentari e delle bevande dell'UE hanno bisogno di accedere ad una quantità sufficiente di materie prime agricole in grado di soddisfare criteri di qualità specifici a prezzi competitivi.

4.4.3. Una delle sfide principali in tale contesto sono gli sprechi alimentari: nella catena alimentare europea vengono sperperate circa 90 milioni di tonnellate di cibo. Laddove vi sono sprechi alimentari, vengono sprecate anche le risorse utilizzate per produrre i generi alimentari, ad esempio talune materie prime, l'acqua, i fertilizzanti e i combustibili. Alcune iniziative chiave hanno dato luogo a una serie di partenariati con i soggetti interessati del settore, tra i quali figura la campagna «ogni mollica conta», e alla pubblicazione di un pacchetto di strumenti (toolkit) per l'industria. Un parere del CESE approvato nel 2013 in materia di prevenzione e riduzione degli sprechi alimentari dà un'idea dei problemi e delle possibili soluzioni al riguardo (NAT/570).

⁽²⁴⁾ <http://www.effat.org/en/node/10599>

⁽²⁵⁾ http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/fooddrink-europe-effat-pledge_en.pdf

⁽²⁶⁾ http://www.fooddrink-europe.eu/uploads/publications_documents/Data_Trends_of_the_European_Food_and_Drink_Industry_2013-20141.pdf

⁽²⁷⁾ GU C 255 del 22.9.2010, pag. 1-9.

⁽²⁸⁾ Cfr. la posizione comune COPA-Cogeca e FoodDrinkEurope:

<http://www.fooddrink-europe.eu/news/statement/agri-food-chain-reps-call-on-negotiators-to-resolve-non-tariff-measures-in/>

⁽²⁹⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 6-11.

4.4.4. La Commissione europea ha raccomandato di considerare l'industria alimentare un settore prioritario ai fini di una maggiore efficienza delle risorse e ha condotto una consultazione approfondita sulla sostenibilità del sistema alimentare europeo ⁽³⁰⁾.

4.4.5. La sostenibilità dovrebbe essere considerata in una prospettiva più ampia, evitando di concentrarsi esclusivamente sull'aspetto ambientale ma introducendo altri due pilastri, ossia quello economico e quello sociale. È quanto è emerso in una dichiarazione comune approvata da 11 organizzazioni che rappresentano la catena alimentare nell'ambito del forum ad alto livello ⁽³¹⁾.

4.5. Creare un'Unione dell'innovazione

4.5.1. I livelli di investimento nella ricerca e sviluppo nel settore alimentare e delle bevande dell'UE sono più bassi sia rispetto ad altri settori manifatturieri sia rispetto al settore alimentare e delle bevande di altri paesi del mondo ⁽³²⁾.

4.5.2. Occorre incoraggiare e sostenere la creazione di comunità della conoscenza e dell'innovazione (CCI) nel settore alimentare e delle bevande. Le CCI hanno un orizzonte a lungo termine di 7-15 anni ma al tempo stesso soddisfano determinati obiettivi a breve e medio termine, quali l'impegno fondamentale ad aumentare gli investimenti nella ricerca e sviluppo entro il 2020, contribuendo in tal modo a incrementare la crescita e l'occupazione.

Le imprese nel settore alimentare e delle bevande devono far fronte a infiniti problemi quando desiderano introdurre prodotti e processi innovativi. Le PMI sono quelle che maggiormente risentono delle limitate capacità di organizzazione e di risorse, e dell'assenza delle necessarie competenze manageriali, di esperienza e di una visione strategica. È necessario accelerare le procedure di autorizzazione per immettere nuovi prodotti sul mercato, nel rispetto ovviamente del principio di precauzione, che consiste nel commercializzare sempre e solo prodotti sicuri per la salute dei consumatori.

4.6. Ridurre gli oneri amministrativi, soprattutto a carico delle PMI

4.6.1. Sono soprattutto le PMI ad essere penalizzate dalla proliferazione di strutture che comportano oneri amministrativi inutili. Esse svolgono un ruolo essenziale per la competitività del settore e richiedono pertanto particolare attenzione senza pregiudicare la sicurezza alimentare o i diritti dei lavoratori e quelli dei consumatori.

4.6.2. Nell'ambito di REFIT, la Commissione ha intrapreso un importante passo avanti per garantire che la legislazione dell'UE sia adeguata alle imprese e rafforzi la competitività ⁽³³⁾.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁰⁾ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/food.htm>

⁽³¹⁾ Dichiarazione comune del 7 marzo 2014 «Azioni a favore di una maggiore sostenibilità della catena alimentare europea» <http://www.fooddrinkurope.eu/news/press-release/europes-food-chain-partners-working-towards-more-sustainable-food-systems/>

⁽³²⁾ Cfr. nota 15.

⁽³³⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-682_en.htm

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Vivere domani. La stampa tridimensionale come strumento per rafforzare l'economia europea»

(parere d'iniziativa)

(2015/C 332/05)

Relatore: Dumitru FORNEA

Correlatrice: Hilde VAN LAERE

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Vivere domani. La stampa tridimensionale come strumento per rafforzare l'economia europea.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 maggio 2015.

Alla sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 28 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La produzione additiva (AM) è una delle principali tecnologie abilitanti che determineranno un nuovo approccio all'attività manifatturiera e i prodotti e le fabbriche del futuro. La rivoluzione digitale, accompagnata da questa rivoluzione nella fabbricazione dei prodotti, permetterà all'Europa di riportare nell'Unione la produzione dalle regioni a bassi salari, al fine di stimolare l'innovazione e creare una crescita sostenibile nell'UE.

1.2 Il CESE ritiene che l'UE possa mantenere la sua attuale posizione di principale attore mondiale nella produzione additiva; a tal fine, però, devono essere adottate le seguenti misure a livello europeo e nazionale:

1.3 dovrebbero essere privilegiati gli investimenti nelle infrastrutture per le TIC, in modo che tutti i cittadini e le imprese possano avere accesso alle reti Internet ad alta velocità e ai più alti standard disponibili in materia di qualità e sicurezza;

1.4 la capacità europea in materia di archiviazione e trasmissione di grandi quantità di dati digitali deve essere rafforzata e aggiornata e la protezione di tali dati garantita, nel rispetto dei legittimi interessi dei cittadini e delle imprese dell'UE;

1.5 le istituzioni dell'UE e i governi nazionali dovrebbero preparare i cittadini ad affrontare le sfide della società digitale e delle relative tecnologie rivoluzionarie come la produzione additiva, investendo in programmi culturali, educativi e di formazione professionale compatibili con le dinamiche e i requisiti dei nuovi profili professionali associati a una nuova generazione di sistemi di produzione;

1.6 per sfruttare appieno il potenziale della produzione additiva, occorre promuovere la ricerca e la creatività (tramite incentivi finanziari e fiscali) in seno alle imprese e agli istituti di istruzione e di ricerca;

1.7 servono ulteriori ricerche per ampliare il ventaglio di materiali e il numero di applicazioni, nonché per migliorare il grado di solidità, velocità, produttività e maturità di tale tecnologia. In Europa si dovrebbero concretizzare i passi verso un processo di produzione maturo, al fine di garantire la nostra posizione competitiva sui mercati mondiali e mantenere all'interno dell'UE i benefici economici e i posti di lavoro di alta qualità a ciò associati;

1.8 i partenariati europei per l'innovazione devono razionalizzare gli sforzi per sviluppare nuovi materiali per la produzione additiva. Una più ampia gamma di materiali e un più alto numero di fornitori consentiranno di rendere i prezzi più competitivi, di aprire nuovi settori industriali e di ottenere maggiori volumi di materiali per la produzione additiva e mercati di approvvigionamento più competitivi;

1.9 l'UE deve favorire gli investimenti in nuove attrezzature per la produzione additiva, incoraggiare lo sviluppo di tecnologie per la produzione additiva in sistemi di produzione aperti che siano flessibili e facili da integrare con altre tecnologie di produzione e di lavorazione, al fine di aumentare il numero di applicazioni e il volume d'affari;

1.10 il quadro normativo europeo e nazionale non è stato in grado di tenere il passo con la rapida evoluzione della produzione additiva. È per questo motivo che serve una normativa specifica soprattutto in materia di standard e certificazione, proprietà intellettuale, protezione dei consumatori, salute e sicurezza sul luogo di lavoro, e ambiente;

1.11 il processo regolamentare relativo alla produzione additiva deve essere basato sulla ricerca interdisciplinare e scientifica relativa all'impatto di questa tecnologia, con il pieno coinvolgimento di tutte le parti interessate.

2. Osservazioni generali

2.1 L'attività manifatturiera contribuisce in maniera significativa all'economia, in particolare in termini di innovazione, produttività e posti di lavoro di alta qualità. Tuttavia, l'industria europea ha perso terreno negli ultimi due decenni con un conseguente **calo dell'occupazione industriale e del valore aggiunto**⁽¹⁾. Dopo decenni di contrazione del settore manifatturiero (a causa della delocalizzazione alla ricerca di manodopera a basso costo), l'attenzione è nuovamente rivolta alla produzione nei paesi ad elevato livello salariale e al ruolo centrale delle capacità manifatturiere europee nel creare innovazione, nonché alla capacità di incrementare rapidamente la produzione di nuovi prodotti basati su tecnologie avanzate. L'innovazione, l'automazione e la sofisticazione dei processi sono alla base delle strategie industriali di successo e si sono rivelate essenziali per il mantenimento di una posizione di leadership⁽²⁾. L'Europa, utilizzando la giusta tecnologia di produzione avanzata potrebbe **reimportare la produzione** dalle regioni a bassi salari, **al fine di stimolare l'innovazione e creare una crescita sostenibile nell'UE**. È soltanto così che l'Europa potrà conquistare una posizione di leader nella nuova rivoluzione industriale.

2.2 La produzione additiva è un processo che permette di assemblare materiali per fabbricare oggetti da dati provenienti da modelli 3D, solitamente sezione per sezione (strato per strato), in opposizione ai processi di fabbricazione per sottrazione di materiale. In ambito industriale viene utilizzata la denominazione ufficiale codificata (ASTM F2792) di *produzione additiva*, mentre comunemente l'espressione *stampa 3D* è usata come sinonimo.

2.3 La *produzione additiva* è una denominazione generica che indica una serie di tecnologie e processi utilizzati per diversi materiali (metalli, polimeri, ceramiche, ecc.). Queste tecnologie hanno raggiunto uno livello di maturità che consente un numero crescente di applicazioni commerciali a valore aggiunto. La produzione additiva è considerata a livello mondiale come una delle principali tecnologie abilitanti che determineranno nuovi approcci alla produzione manifatturiera e i prodotti e le fabbriche del futuro. Esistono già i cosiddetti FABLAB (*fabrication laboratory*), officine per servizi e prodotti in stampa 3D.

⁽¹⁾ Roland Berger Strategy Consultants. *Industry 4.0 — The new industrial revolution. How Europe will succeed* («Industria 4.0 — La nuova rivoluzione industriale. Ecco come l'Europa potrà farcela»), 2014.

⁽²⁾ MIT. *Production in the Innovation Economy (PIE)* («Produzione nell'economia dell'innovazione»), convegno presso il Massachusetts Institute of Technology, 2013.

2.4 La produzione additiva è un **settore in rapida crescita**. La crescita ha registrato un'accelerazione negli ultimi quattro anni, da quando un numero crescente di organizzazioni ha iniziato a adottare prodotti e servizi della produzione additiva. Negli ultimi 25 anni, il tasso di crescita annuo composto (CAGR) dei redditi mondiali generati da tutti i prodotti e servizi si attesta a un'impressionante 27 %. Il CAGR degli ultimi tre anni (2011-2013) è stato del 32,2 %, con un valore di mercato di 2,43 miliardi di euro nel 2013 ⁽³⁾ che, secondo le previsioni di Wohlers Associates, supererà i 5,5 miliardi di euro entro il 2016 e i 10 miliardi di euro entro il 2018. Tuttavia, trattandosi di una tecnologia emergente, gli esperti del settore ritengono che l'attuale grado di penetrazione del mercato copra solo una frazione delle potenziali applicazioni individuate. Nel 2011, secondo gli esperti la penetrazione del mercato era inferiore all'8 % (con un valore di mercato totale pari a circa 17 miliardi di euro) ⁽⁴⁾. Se la produzione additiva crescesse fino a conquistare anche solo il 2 % della produzione mondiale, il potenziale sarebbe 10 volte più grande (circa 170 miliardi di euro) ⁽⁵⁾.

2.5 Il campo di applicazione è passato dalla prototipazione all'inizio degli anni Novanta alla produzione di componenti funzionali. La crescita attesa è alimentata principalmente dalla rapida **produzione** in serie, efficiente in termini di costi e su più ampia scala, **di prodotti finiti complessi e funzionali**, in vari materiali (plastica, metallo o ceramica), piuttosto che dalla progettazione di prodotti e dalla prototipazione. La produzione additiva è pronta per la prototipazione ma si trova ancora nella fase «innovativa» per la produzione di prodotti finiti funzionali. Stanno facendo la loro apparizione prodotti innovativi, ma non ancora sostenibili per via della mancanza di macchine per la produzione additiva robuste e di sistemi di produzione ad elevata capacità.

2.6 Processi di produzione additiva innovativi avranno un effetto dirompente sul modo in cui vengono progettati e realizzati gli oggetti. La produzione additiva può accrescere la creazione di valore degli attuali prodotti nell'ambito delle catene di approvvigionamento esistenti o può avere un impatto radicale su prodotti, catene di approvvigionamento e modelli aziendali ⁽⁶⁾. L'Europa deve assicurarsi un posto in prima linea quando decollerà l'industrializzazione dei processi di produzione additiva. Negli ecosistemi europei di produzione additiva, la crescita futura verrà presumibilmente realizzata ampliando le attività esistenti (quando gli attori esistenti passano dalla prototipazione alla fabbricazione) e creando nuove attività lungo la catena di valore.

2.7 In tutto il mondo, la produzione additiva è considerata come la tecnologia abilitante principale per l'innovazione nei prodotti e nella catena di approvvigionamento. È una tecnologia sempre più diffusa e attualmente riceve importanti finanziamenti dai governi che puntano ad aumentarne il livello di maturità (ovvero Stati Uniti, Cina e Singapore). Storicamente l'Unione europea si trova in una posizione favorevole, ma se non si attiverà, non riuscirà a mantenere questa posizione e resterà indietro nella corsa verso i nuovi mercati.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Impatto dirompente della produzione additiva

3.1.1 A livello di fabbrica, la produzione additiva darà vita a nuovi modi di concepire la produzione industriale e determinerà le fabbriche del futuro.

- La produzione additiva permette di realizzare diversi prodotti finiti multipli utilizzando gli stessi macchinari, materiali e processi, e rende più facile l'impiego di quei sistemi di produzione che risultano poco pratici o inutilizzabili con i metodi di fabbricazione tradizionali.
- Uno dei maggiori vantaggi della produzione additiva consisterà nella capacità di combinarsi, in fabbrica, con altri processi manifatturieri ad elevato valore.

⁽³⁾ Wohlers Associates. *3D Printing and Additive Manufacturing: State of the Industry, Annual Worldwide Progress Report* («Stampa 3D e produzione additiva: Stato dell'industria, relazione annuale sullo stato di avanzamento a livello mondiale»), 2014.

⁽⁴⁾ TSB Additive Manufacturing Special Interest Group («Gruppo di interesse specifico sulla produzione additiva presso il Technology Strategy Board del Regno Unito») (2012). *Shaping our national competency in Additive Manufacturing. A technology innovation needs analysis* («Sviluppo delle nostre competenze nazionali in materia di produzione additiva. L'innovazione tecnologica richiede un'analisi»).

⁽⁵⁾ Wohlers Associates. *3D Printing and Additive Manufacturing: State of the Industry, Annual Worldwide Progress Report* («Stampa 3D e produzione additiva: Stato dell'industria, relazione annuale sullo stato di avanzamento a livello mondiale»), 2014.

⁽⁶⁾ Cotteleer, M; Joyce, J. *3D Opportunity: Additive manufacturing paths to performance, innovation, and growth* («Opportunità della 3D: Percorsi della produzione additiva verso il rendimento, l'innovazione e la crescita»), Deloitte Review, 2014.

- La produzione additiva è una tecnologia chiave per la produzione digitale in catene di approvvigionamento dinamiche e decentrate. La diffusione a livello mondiale di file contenenti progetti digitali (o soluzioni ingegneristiche) e specifiche tecniche costituisce la base della personalizzazione e della produzione a livello locale e rimpiazza la spedizione dei prodotti da stabilimenti centralizzati. Grazie alla produzione digitale, è possibile disporre di una base di produzione diffusa e diversificata, con impianti di produzione più vicini al cliente (e per alcuni prodotti una fabbricazione su piccola scala a domicilio o in tipografia). Le catene di approvvigionamento potrebbero combinare stabilimenti a elevata intensità di capitale destinati alla fabbricazione di prodotti complessi con la personalizzazione di componenti su piccola scala e in maniera diffusa (laboratori di progettazione -fabbricazione vicini al cliente/punto di consumo).

3.1.2 A livello di prodotto, la produzione additiva diverrà la pietra angolare dell'innovazione di prodotto.

- La maggiore libertà di progettazione apre la strada a nuove generazioni di prodotti: la quasi **illimitata libertà nella progettazione** può comportare un ampio ventaglio di benefici in diversi settori (ad es: industria automobilistica, settore aerospaziale, medicina, macchinari e impianti, attrezzature sportive e stili di vita): miniaturizzazione, integrazione delle funzioni, leggerezza, personalizzazione di proprietà e geometrie, ecc.
- **Tempi di risposta ultrarapidi** creeranno nuove opportunità per prototipi funzionali o per nuovi prodotti personalizzati/su misura B2C e B2B in tutti i settori industriali.
- **Lo sviluppo di applicazioni rappresenta un'enorme opportunità economica per l'Europa.** Lo **sviluppo di applicazioni avanzate** tecnologiche e di mercato si innesca creando un ecosistema e digitalizzando tutte le fasi. Ciò porta a un modello aziendale centralizzato. L'aumento del volume di mercato (all'interno della regione o all'estero), implica un decentramento segmentato di blocchi all'interno della catena di valore. Il franchising di un prodotto, della progettazione e delle soluzioni di produzione consente di catturare valore in Europa attraverso la distribuzione delle applicazioni a livello mondiale.

3.1.3 A livello di impresa, la produzione additiva farà emergere modelli aziendali dirompenti.

- La **produzione digitale fa emergere** modelli aziendali **dirompenti** basati sul digitale, in rapida evoluzione e con elevati livelli di personalizzazione. Internet permette di far giungere i contenuti creati dagli utenti ai produttori di oggetti fisici. Ripensare il modo in cui le aziende producono e movimentano i prodotti lungo le proprie catene di approvvigionamento darà luogo a catene di produzione e modelli aziendali innovativi: ad esempio, produzione just-in-time su richiesta vicino al consumatore, riparazione di componenti, *e-manufacturing* magazzini digitali per i ricambi a «coda lunga» ⁽⁷⁾ o personalizzazione di massa. La catena di valore attuale può essere sostituita da una catena di valore più semplice e più corta.
- I tradizionali fornitori di servizi di produzione additiva si stanno trasformando in produttori e prestatori di servizi specializzati (*contract manufacturing*) per clienti OEM ⁽⁸⁾. Le catene di approvvigionamento sono sostenute da strumenti ingegneristici e processi di *e-manufacturing* digitali che democratizzano la progettazione, mettendola alla portata di tutti, con tutti i vantaggi e i problemi derivanti da un modello aziendale di questo tipo.

⁽⁷⁾ Pezzi di ricambio a disponibilità limitata e prezzi conseguentemente elevati.

⁽⁸⁾ Produttore di apparecchiature originali (OEM).

- La produzione additiva consente la realizzazione di oggetti in serie, a costi vantaggiosi, da parte di prestatori di servizi specializzati nella produzione additiva, aziende produttrici, o addirittura a casa partendo da un modello 3D (*fabbriche desktop*). Stanno emergendo nuovi tipi di prestatori di servizi: le prime copisterie 3D hanno aperto le porte nelle città europee; i contenuti 3D e i servizi a richiesta collegano creatori di contenuti 3D, consumatori che ordinano parti a biblioteche e produttori specializzati in produzione additiva.

3.2 L'impatto tecnologico della produzione additiva

3.2.1 Necessità di sviluppare una nuova generazione di sistemi di produzione

- Le tabelle di marcia per la produzione additiva a livello internazionale⁽⁹⁾,⁽¹⁰⁾,⁽¹¹⁾,⁽¹²⁾,⁽¹³⁾ sottolineano la necessità di avanzamenti tecnologici significativi nella produzione additiva, come condizione indispensabile per promuovere il valore aggiunto proposto e la diffusione di tale tipo di produzione. La tecnologia attualmente utilizzata per la produzione additiva è stata sviluppata per la realizzazione di prototipi; le macchine non sono ancora pronte per la produzione di volumi elevati. Ostacoli tecnologici impediscono alle imprese di trasformare la produzione additiva in una tecnologia di produzione in serie. L'architettura delle macchine per la produzione additiva è stata concepita nella fase della prototipazione e da allora sono state introdotte troppo poche innovazioni (internamente, le macchine di oggi sembrano quasi identiche a quelle di 10-15 anni fa). Occorrono innovazioni meccaniche dirompenti per consentire al settore di passare al livello successivo⁽¹⁴⁾.
- Per accelerare lo sviluppo, le imprese e i ricercatori che operano nel settore devono poter accedere a piattaforme aperte (in termini sia di hardware che di software) per superare le limitazioni delle macchine presenti nel mercato che si configurano come «black box» (vale a dire il cui funzionamento è opaco).
- Il rafforzamento delle capacità (efficienza in termini di costi, solidità e affidabilità) estenderebbe il potenziale attuale della produzione additiva rendendo possibile una produzione su più ampia scala per un'ampia gamma di applicazioni. Il superamento dei limiti tecnologici e l'integrazione con altri processi (produzione ibrida) permetterà il sorgere di applicazioni radicalmente innovative⁽¹⁵⁾. L'assorbimento nell'industria manifatturiera richiede un'integrazione della produzione additiva nell'ambiente e nei sistemi di controllo dell'unità produttiva.
- Oltre a questa ricerca strategica, devono essere inventati nuovi concetti rivoluzionari per i sistemi di produzione, ripensando in modo sostanziale il modo in cui i prodotti vengono costruiti in base alle attuali tecnologie di produzione additiva e il modo in cui tali sistemi sono integrati nel contesto della fabbrica. Ciò significa che la produzione additiva di domani non sarà più basata su macchine di tecnologia additiva per la fabbricazione di lotti di prodotti allineate in un reparto di produzione; le esigenze delle applicazioni chiedono la concezione di sistemi di produzione additiva continui, basati su una concatenazione di fasi di produzione diverse. Si tratta di concetti già noti come *macchina per la produzione additiva 2.0* che traineranno il futuro sviluppo delle macchine per la produzione additiva.

3.2.2 Necessità di nuovi processi, che permettano la certificazione della produzione additiva

Per poter essere tecnicamente applicate nell'industria le tecnologie di produzione additiva devono essere certificate. La certificazione favorirà l'industrializzazione della tecnologia. Occorre pertanto sviluppare procedure di certificazione della produzione additiva, come tecniche di ispezione e tecniche di controllo della qualità durante il processo di produzione al fine di garantire il rispetto delle norme. Tali procedure devono come minimo riuscire a scoprire quando il prodotto non soddisfa le norme e sarebbe veramente necessario elaborare una metodologia per prevenire i casi di non conformità e correggere i difetti.

⁽⁹⁾ Piattaforma europea per la produzione additiva varata da *Manufacture* (2013). *Additive Manufacturing: Strategic Research Agenda* («La produzione additiva: agenda strategica di ricerca»), documento di consultazione.

⁽¹⁰⁾ DMRC (Centro di ricerca sulla fabbricazione diretta, Paderborn, Germania) (2012). *Thinking ahead the Future of Additive Manufacturing — Analysis of Promising Industries* («Pensare in prospettiva al futuro della produzione additiva — Analisi dei settori promettenti»).

⁽¹¹⁾ Innovatie Zuid (2013). *Hightech Systemen en materialen: Roadmap 3D-Printen* («Sistemi e materiali ad alta tecnologia: una tabella di marcia per la stampa tridimensionale»).

⁽¹²⁾ EFFRA (2013). *Factories of the Future 2020: Factories of the Future Public-Private Partnership roadmap* («Fabbriche del futuro 2020: tabella di marcia per il partenariato pubblico-privato sulle fabbriche del futuro»).

⁽¹³⁾ Flanders MAKE. *Additive Manufacturing for Serial Production: Research Roadmap* («La fabbricazione additiva per la produzione in serie: tabella di marcia per la ricerca»), 2014.

⁽¹⁴⁾ Flanders MAKE. *Additive Manufacturing for Serial Production: Research Roadmap* («La fabbricazione additiva per la produzione in serie: tabella di marcia per la ricerca»), 2014.

⁽¹⁵⁾ EPSRC, Centre for Innovative Manufacturing in Additive Manufacturing («Consiglio per la ricerca in scienze ingegneristiche e fisiche, Centro per la produzione innovativa nel campo della produzione additiva»), <http://www.3dp-research.com/Home>

3.2.3 Necessità di sviluppare e di garantire l'accesso a nuovi materiali

- Chi controlla i canali di distribuzione mantiene una posizione dominante; ad esempio, i fabbricanti di macchine prevedono nei loro contratti di manutenzione e garanzia l'obbligo di utilizzare specifiche materie prime costose, di cui sono spesso gli unici distributori, oppure adottano il modello aziendale tipico «dei rasoi e delle lame di ricambio», vale a dire una situazione in cui fabbricanti hanno l'esclusiva della fornitura dei materiali di consumo (*lock-in*). Il controllo dei canali di distribuzione, combinato con un volume ancora limitato⁽¹⁶⁾, ha reso meno interessante per i fornitori di materiali investire fondi ingenti nello sviluppo di nuovi materiali.
- Il numero limitato di fonti di approvvigionamento di materiali determina prezzi delle materie prime eccessivamente elevati e aumenta i rischi legati alla garanzia di approvvigionamento per i clienti finali. Questo meccanismo di mercato frena il potenziale della tecnologia della produzione additiva.
- Attualmente la crescita a due cifre del mercato crea opportunità economiche e attira altri fornitori di materiali. Lo sviluppo dei materiali va quindi sostenuto e incentivato. È anche importante ampliare la gamma dei materiali e migliorarne le proprietà. L'aumento del numero di fornitori favorirà un processo di fissazione dei prezzi più competitivo, rendendo più conveniente ignorare le garanzie relative ai macchinari, e genererà maggiori volumi e mercati dei materiali più competitivi.
- Una più ampia gamma di materiali aprirà nuovi settori industriali e comporterà una domanda di volumi più elevati di materiali per la produzione additiva.

3.2.4 Principali ostacoli tecnici — I principali fattori che ostacolano la diffusione su ampia scala della produzione additiva in settori industriali come quello aerospaziale, automobilistico, medico o dei beni di consumo sono legati principalmente all'incremento della produttività e possono essere così sintetizzati:

- processo non abbastanza solido e velocità di produzione inadeguata (con conseguenti costi di produzione troppo elevati),
- necessità di sviluppare una tecnologia di produzione additiva di nuova generazione, integrabile nell'ambiente dell'unità produttiva e in sistemi di produzione ibridi,
- materiali e prodotti con proprietà inadeguate e incompatibili; gamma estremamente limitata di materiali per la produzione additiva; lentezza nello sviluppo di nuovi materiali,
- assenza di tecnologie per lo sviluppo multidisciplinare di nuove applicazioni radicalmente innovative.

3.2.5 Occorre puntare sulla ricerca strategica per realizzare i seguenti obiettivi:

- trasformare la produzione additiva in una **tecnologia di produzione in serie** con macchinari di nuova generazione,
- **integrare la produzione additiva** come un autentico strumento di produzione nell'ambiente e nei sistemi dell'unità produttiva,
- ampliare la **gamma di materiali utilizzati per la produzione additiva**,
- sviluppare **applicazioni innovative** (e i loro strumenti di sviluppo).

⁽¹⁶⁾ Wohlers Associates. *3D Printing and Additive Manufacturing: State of the Industry, Annual Worldwide Progress Report* («Stampa 3D e produzione additiva: Stato dell'industria, relazione annuale sullo stato di avanzamento a livello mondiale»), 2014.

3.2.6 Rischio di fuga di tecnologie dall'Europa

- La produzione additiva e il relativo mercato hanno raggiunto un certo grado di maturità, che ha portato ai primi processi di consolidamento nel settore. Grandi aziende statunitensi investono e acquistano piccole PMI (spesso con sede nell'UE), che possiedono conoscenze, diritti di proprietà intellettuale e brevetti di tecnologie per la produzione additiva. Le conoscenze acquisite vengono spesso utilizzate al di fuori dell'Europa, poiché i mercati dell'UE sono eterogenei e di non facile accesso. Le PMI europee hanno tutto l'interesse ad essere acquisite da grandi società di paesi terzi, dato che queste ultime aprono nuovi e grandi mercati per le loro applicazioni. Per entrambi i motivi sussiste il pericolo che gli sviluppi realizzati in Europa nel campo della produzione additiva lascino il continente.
- Per le imprese del settore della produzione additiva che hanno sede nell'Unione europea, non è facile crescere all'interno dell'Europa, dove l'elevato numero di mercati piccoli e molto diversi comporta costi di investimento elevati prima di poter raggiungere un livello di volume di mercato accettabile. Inoltre, il passaggio a nuovi mercati è spesso rallentato dalla mancanza di taluni elementi della catena del valore. Pertanto, le imprese del settore della produzione additiva con sede nell'UE cercano con interesse grandi mercati al di fuori dell'Unione, dove possono mettere a frutto le loro conoscenze in una fase precoce.

3.3 L'impatto della produzione additiva sulle problematiche giuridiche ⁽¹⁷⁾

- Attualmente la produzione additiva viene per lo più considerata (dai media, dalla stampa, dal pubblico e dai politici) come una tecnologia di stampa 3D di bassa qualità, da utilizzare per la stampa intelligente in casa, piuttosto che una futura tecnologia di produzione. Sebbene entrambi gli scenari si realizzeranno in futuro, le tendenze, gli ostacoli e le priorità di ricerca presentano delle differenze fondamentali. Aspetti quali la normalizzazione, i diritti di proprietà intellettuale e la responsabilità devono essere considerati in modo completamente diverso a seconda delle tecnologie e delle applicazioni che vengono prese in esame.
- **Norme e certificazione:** Si è generalmente concordi nel riconoscere che la mancanza di norme ha limitato la diffusione della produzione additiva in settori industriali chiave: ad esempio, aerospaziale e medico/dentale. L'esistenza di norme consentirà di incrementare l'adozione di queste tecnologie e creerà ampie opportunità per la ricerca e lo sviluppo. I mercati professionali sono spesso esigenti e richiedono certificazioni, il che rende particolarmente difficile l'adozione di nuove tecnologie. Le barriere che ostacolano la diffusione su ampia scala della produzione additiva sono di natura sia tecnica che legislativa. Per il futuro sviluppo di queste tecnologie è quindi indispensabile coinvolgere maggiormente il settore in seno al comitato ASTM F42 e ai gruppi di lavoro BSI e ISO.
- **Proprietà intellettuale (PI):** Gli esperti esprimono preoccupazione riguardo alle inevitabili questioni relative alla proprietà intellettuale cui la crescente adozione della produzione additiva darà luogo ⁽¹⁸⁾.
- La produzione additiva potrebbe esercitare un impatto considerevole sulla proprietà intellettuale, poiché gli oggetti descritti in un documento digitale potrebbero essere molto più facili da riprodurre, distribuire e contraffare. Potrebbe riprodursi uno scenario assolutamente identico a quello dell'industria cinematografica e musicale, con lo sviluppo di nuovi modelli a carattere non commerciale e una crescente tensione tra misure che frenano l'innovazione e quelle che incentivano la pirateria ⁽¹⁹⁾.
- La protezione dei diritti di proprietà intellettuale dei responsabili dello sviluppo è un problema enorme, che presenta notevoli analogie con la tutela dei diritti nel settore cinematografico e musicale. Il settore della produzione additiva dovrebbe puntare alla ricerca di soluzioni in materia di PI che andrebbero sviluppati dal settore stesso. Una tecnologia in materia di protezione della PI ampiamente condivisa consentirà perfino di superare la preoccupazione che la tecnologia additiva sia controllata da un gruppo ristretto di soggetti, titolari di diritti di proprietà intellettuale pertinenti, con una conseguente limitazione della concorrenza e dell'individuazione di nuove applicazioni. Questa situazione rallenta l'innovazione e mantiene i costi del sistema elevati.

⁽¹⁷⁾ Piattaforma europea per la produzione additiva varata da *Manufacture* (2013). *Additive Manufacturing: Strategic Research Agenda* («La produzione additiva: agenda strategica di ricerca»), documento di consultazione.

⁽¹⁸⁾ The National Law Journal. «Is intellectual property law ready for 3D printers? The distributed nature of Additive Manufacturing is likely to present a host of practical challenges for IP owners» («Il diritto di proprietà intellettuale è pronto per le stampanti 3D? La natura diffusa della produzione additiva porrà probabilmente una serie di sfide concrete per i titolari di diritti di proprietà intellettuale»), 4 febbraio 2013.

⁽¹⁹⁾ Scapolo, F., Churchill, P., Castillo, H. C. G. e Viaud, V. *How will standards facilitate innovation and competitiveness in the European Union in the year 2025?* («In che modo le norme potranno favorire l'innovazione e la competitività nell'Unione europea nel 2025?»), progetto di studio prospettico, s.l., dicembre 2012, Commissione europea.

- **Responsabilità:** Vi sono diverse implicazioni in materia di responsabilità, specie per quanto riguarda i progettisti non professionisti o non informati e i fabbricanti o distributori di componenti. Chi è responsabile per gli eventuali difetti di un componente? Si tratta di un aspetto che suscita crescenti preoccupazioni in seno al settore della produzione additiva, soprattutto perché la flessibilità, l'individualità e l'autoprogettazione possono condurla su terreni ancora inesplorati. Occorre pertanto sviluppare nuovi modelli aziendali per la fornitura di componenti prodotti con la tecnologia additiva e individuare i relativi rischi d'impresa.
- **Qualificazione e certificazione della produzione additiva** ⁽²⁰⁾: Per ciascun elemento della tecnologia di produzione additiva (ovvero materiali, attrezzature, processi) deve essere adottato un sistema di qualificazione e certificazione, in modo da poter produrre in maniera riproducibile componenti di elevata qualità. L'assenza di normalizzazione rende difficile all'inizio fabbricare componenti di elevata qualità. La definizione di norme di qualificazione e certificazione per la produzione additiva è resa più difficile dalle molte permutazioni a livello di macchine, materiali e processi, nonché dalla mancanza di un repertorio centrale contenente i dati sulla produzione additiva e di un'autorità competente in materia di metodologie della produzione additiva. Per una più ampia diffusione della tecnologia additiva occorrerà quindi sviluppare norme intese a favorire l'adozione di una certificazione di tutti i materiali, processi e prodotti, più rapida e più efficace sotto il profilo dei costi.

3.4 L'impatto della produzione additiva su occupazione, formazione e istruzione

- La diffusione delle tecnologie additive avrà un impatto diretto sui modelli di produzione tradizionali e in particolare sull'organizzazione dei laboratori di produzione interni. La produzione additiva favorirà l'apertura di mini fabbriche molto vicine ai clienti, in funzione della domanda, creando in tal modo nuovi posti di lavoro non ancora quantificabili trattandosi di un'applicazione industriale ancora troppo recente.
- L'effettivo impatto sull'occupazione, in termini quantitativi, è molto difficile da misurare, dal momento che non vi sono studi in merito e poiché è molto probabile che vi sarà un effetto di sostituzione tra i posti di lavoro esistenti e i futuri operatori specializzati nella produzione additiva.
- Le professioni legate alle tecnologie additive richiederanno nuove competenze: serviranno, ad esempio, operatori di macchinari capaci di usare software specifici per questi processi di produzione, o ingegneri in grado di progettare componenti utilizzando sistemi di nuova generazione, come l'ottimizzazione topologica, la reingegnerizzazione, ecc.
- Con la diffusione delle tecnologie di produzione additiva, gli istituti di formazione e di istruzione dovranno contribuire a preservare e sviluppare l'occupabilità dei lavoratori. Attualmente, la produzione additiva è ampiamente ignorata dai programmi scolastici europei e anche dai programmi di formazione postsecondaria. La maggior parte dei corsi di formazione si limitano infatti a descrivere le tecnologie e i loro potenziali risultati senza tuttavia aiutare gli studenti ad acquisire competenze specifiche in materia. I governi locali dovrebbero quindi inserire la produzione additiva almeno nei piani di studio della formazione professionale. La forza d'attrazione della stampa 3D, che copre l'intero processo di innovazione (concezione, progettazione, elaborazione al computer, robotica e fabbricazione di un prodotto fisico finale) in un arco di tempo ridotto, potrebbe essere usata come efficace metodo di formazione nelle scuole per richiamare l'attenzione dei ragazzi sulla tecnica e la produzione manifatturiera.
- È auspicabile che qualsiasi progetto di offerta formativa sia il frutto della collaborazione tra industria, enti locali, istituti di istruzione e organizzazioni di lavoratori, e tenga conto delle reali esigenze delle imprese che operano in questo settore.

3.5 Salute e sicurezza sul lavoro

Esistono pochissimi studi sulla produzione additiva dal punto di vista della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro; occorre quindi continuare ad approfondire questo tema, con particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- rischi chimici derivanti dalle resine volatili usate nella produzione additiva di componenti polimerici, e dagli additivi volatili metallici o non metallici contenuti nelle polveri metalliche,

⁽²⁰⁾ Energetics Incorporated, *Measurement Science Roadmap for metal-based Additive Manufacturing* («Scienza della misurazione: tabella di marcia per la produzione additiva di oggetti metallici»). National Institute of Standards and Technology, maggio 2013.

- rischi chimico-fisici associati all'uso di polveri, in particolare se contenenti nanoparticelle,
- rischi di esplosioni provocate dall'impiego di polveri,
- rischi specifici derivanti dall'uso di sorgenti laser, fasci elettronici, ecc.

Con la diffusione delle applicazioni industriali della produzione additiva, vi è urgente necessità di studi specifici sulla valutazione dei rischi per i lavoratori, al fine di sviluppare norme e sistemi di protezione. Occorre inoltre prevedere corsi di formazione in materia di sicurezza per i lavoratori che utilizzano macchinari per la produzione additiva. Il tema della sicurezza potrebbe essere integrato nei programmi scolastici esistenti oppure in nuovi programmi.

Bruxelles, 28 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Tutela degli investitori e risoluzione delle controversie investitore-Stato negli accordi commerciali e di investimento dell'UE con i paesi terzi»

(2015/C 332/06)

Relatore: BOYLE

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 10 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

«*Tutela degli investitori e risoluzione delle controversie investitore-Stato negli accordi commerciali e di investimento dell'UE con i paesi terzi*».

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 aprile 2015.

Nella sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 199 voti favorevoli, 55 voti contrari e 30 astensioni.

Glossario delle abbreviazioni usate nel presente parere

AI — Accordo internazionale di investimento

ALS — Accordo di libero scambio

CDF — Carta dei diritti fondamentali

CE — Commissione europea

CEDU — Convenzione europea dei diritti dell'uomo

CETA — *Comprehensive Economic Trade Agreement* (Accordo economico e commerciale globale) (Canada)

CGUE — Corte di giustizia dell'Unione europea

ICSID — *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (Centro internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti)

IED — Investitore estero diretto

INTA — Commissione del PE per il commercio internazionale

ISDS — *Investor State Dispute Settlement* (Risoluzione delle controversie tra investitore e Stato)

LSE — *London School of Economics*

NAFTA — *North American Free Trade Area* (Area di libero scambio nordamericana)

OCSE — Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

OSC — Organizzazione della società civile

PE — Parlamento europeo

PI — Protezione degli investitori

PMI — Piccole e medie imprese

SC — Società civile

SM — Stati membri dell'UE

TBC — *Transatlantic Business Council*

TBI — trattato bilaterale di investimento

TCE — trattato sulla Carta dell'energia

TFUE — trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TTIP — *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Partenariato transatlantico su commercio e investimenti)

TUE — trattato sull'Unione europea

UE — Unione europea

UNCITRAL — Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale

UNCTAD — Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo

WTO-DSP — Procedura di risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio

1. Conclusioni e raccomandazioni

Conclusioni

1.1. Gli investimenti esteri diretti recano un contributo importante alla crescita economica, e gli investitori esteri devono essere protetti contro l'espropriazione diretta, non devono subire discriminazioni e godere di diritti equivalenti a quelli degli investitori interni.

1.2. Il diritto di uno Stato di legiferare nell'interesse pubblico riveste un'importanza capitale e non deve essere compromesso dalle disposizioni di alcun AII. È quindi indispensabile che tale diritto sia sancito in modo inequivocabile da una clausola «orizzontale».

1.3. Il sistema ISDS non deve elevare lo status del capitale transnazionale a quello di uno Stato sovrano o autorizzare gli investitori esteri a contestare il diritto degli Stati di disciplinare e decidere i propri affari interni.

1.4. Nel corso del tempo, il ricorso al sistema ISDS ha dato luogo a una serie di abusi, ai quali adesso occorre porre rimedio. Il sistema è infatti viziato, nel suo funzionamento, da difetti quali la scarsa trasparenza, la mancanza di regole chiare in materia arbitrale, l'assenza di diritto d'appello e la discriminazione nei confronti degli investitori nazionali che non possono ricorrervi, cui si aggiunge il timore che esso tuteli investimenti puramente speculativi, che tra l'altro non creano occupazione, e la preoccupazione di uno sfruttamento del sistema da parte di studi legali specializzati. Adesso l'obiettivo è quello di proporre una procedura ISDS alternativa, che contemperi le legittime esigenze degli investitori con le preoccupazioni espresse, a causa di tale percezione negativa del sistema ISDS, da altre componenti della società civile.

Dalla consultazione sull'ISDS effettuata dalla CE è emersa con evidenza una marcata divisione tra i punti di vista espressi dalla comunità imprenditoriale in generale e quelli espressi nella grande maggioranza delle risposte fornite dal resto della SC.

1.5. Il potere attribuito a un panel di tre professionisti del diritto che operano nel settore privato di giudicare ed emettere decisioni vincolanti, in ambiti di fondamentale interesse pubblico, suscita preoccupazione. Malgrado l'UNCITRAL abbia di recente adottato nuove regole di trasparenza, sussistono preoccupazione dovute al fatto che il sistema attuale manca di trasparenza e non prevede alcun diritto di appello.

1.6. Si è ormai ben lontani dall'idea originaria alla base del sistema ISDS, il quale è ormai diventato una fonte di enormi profitti per un piccolo numero di studi legali specializzati in diritto degli investimenti che dominano il settore.

1.7. Il sistema ISDS viene ormai promosso, da taluni studi legali specializzati, come un importante strumento preventivo di attenuazione del rischio per chi si accinge a effettuare un investimento. In alcuni casi di primo piano, è diventato uno strumento di pressione, per cui la stessa minaccia di un contenzioso dà luogo a un «gelo normativo» che inibisce i legislatori che perseguono politiche legittime di interesse pubblico. Preoccupa, inoltre, che esso abbia attirato investimenti speculativi da parte di fondi di copertura (*hedge funds*) e altri soggetti.

1.8. Una serie di interpretazioni ampie del concetto di espropriazione hanno fatto crescere il timore che i contribuenti si trovino a dover sopportare il costo dell'indennizzo pagato dallo Stato per avere attuato politiche di interesse pubblico che si suppone limitino i profitti.

1.9. Quello contenuto nell'accordo UE-Canada (CETA) firmato alla fine del 2014 e quello separato aggiunto all'ALS UE-Singapore sono i primi capitoli sugli investimenti mai negoziati dall'UE nell'ambito di un accordo da quando, nel 2009, il trattato di Lisbona le ha attribuito competenze in materia di investimenti. Sebbene tali capitoli siano volti ad apportare miglioramenti rispetto al sistema ISDS attuale e a introdurre quello che secondo le dichiarazioni della CE è un nuovo modello di sistema ISDS dell'UE «di avanguardia», essi sono ben lungi dall'essere sufficienti a dissipare i timori dell'opinione pubblica. I modelli contenuti nell'accordo con Singapore e nel CETA non sono identici e secondo molti il sistema ISDS rimane una procedura non equilibrata ed estremamente costosa che limita la democrazia, non prevede diritto d'appello e mette a repentaglio il diritto di uno Stato di regolamentare, conferendo agli investitori esteri diritti che vanno ben oltre quelli sanciti dalle costituzioni nazionali e superano quelli attribuiti agli investitori interni. Il CESE rileva con preoccupazione che le disposizioni sul sistema ISDS contenute nel testo del CETA costituiscono attualmente la base negoziale per l'ALS UE-Giappone.

1.10. Il fatto che le stesse persone possano essere, di volta in volta, arbitri nel sistema ISDS e legali delle imprese configura chiaramente un conflitto di interessi, che tuttavia il CETA omette di affrontare, e ciò conferma l'opinione secondo cui il sistema ISDS non è un metodo equo, imparziale o equilibrato per risolvere le controversie in materia di investimenti.

1.11. Il CESE si compiace per il processo di consultazione pubblica sull'ISDS realizzato nell'ambito del TTIP. A differenza di quanto avvenuto per il CETA, esso ha reso i negoziati TTIP più trasparenti e stabilisce un precedente importante che il Comitato ritiene fermamente debba essere seguito d'ora in poi in tutti i futuri negoziati commerciali. In risposta alla consultazione, la CE ha individuato quattro settori specifici su cui portare avanti una riflessione più approfondita e il CESE pur non considerando che questo costituisca un elenco completo, ha fornito contributi dettagliati su queste questioni specifiche nelle sezioni 7 e 10 del presente parere.

1.12. Il CESE, inoltre, si rallegra che la CE si prefigga l'obiettivo di eliminare le «liti temerarie» da qualsiasi futuro meccanismo di protezione degli investitori. È importante che le parti di un accordo AII siano tutelate da un filtro politico generale che consenta loro di impedire consensualmente per ragioni fondate che una pretesa dia luogo a un arbitrato.

1.13. Gli investitori dovrebbero essere incoraggiati a considerare il meccanismo di risoluzione delle controversie previsto nei Trattati come una *extrema ratio* e a ricorrere a metodi alternativi quali la conciliazione e la mediazione. Assicurazioni private e clausole contrattuali di tutela offrono agli investitori esteri una protezione adeguata che consente loro di ridurre al minimo i rischi.

1.14. Le esigenze di tutela degli IED variano da un paese all'altro. Nei paesi con un sistema giuridico maturo, che funziona in modo democratico e sfugge alla corruzione, le controversie in materia di investimenti dovrebbero essere risolte con gli strumenti della mediazione, del ricorso all'autorità giudiziaria nazionale e della risoluzione Stato-Stato. Questi requisiti sono soddisfatti nell'UE, negli Stati Uniti e in Canada, e il fatto stesso che il flusso degli investimenti transatlantici si attesti oggi su livelli così elevati dimostra che l'assenza di un sistema ISDS non pregiudica affatto gli investimenti. Pertanto il CESE reputa non necessario introdurre una clausola ISDS nel TTIP o nel CETA ed è contrario alla sua inclusione.

1.15. Il sistema ISDS rischia di far deragliare sia il TTIP che il CETA. La CE deve valutare se continuare a perseguire questo obiettivo, politicamente sensibile quanto impopolare presso l'opinione pubblica, sia un modo assennato e corretto di procedere.

1.16. Dai paesi in via di sviluppo giunge un messaggio chiaro, secondo cui quello dell'ISDS è un meccanismo inaccettabile, destinato a scontrarsi con la forte opposizione di un numero sempre maggiore di attori globali. Se non si trova un sistema alternativo, diventerà più difficile introdurre disposizioni a tutela degli investitori negli accordi da stipulare con i paesi in cui essa è maggiormente necessaria.

1.17. Vi sono forti preoccupazioni quanto ai rapporti tra le decisioni adottate in base al sistema ISDS e l'ordinamento giuridico dell'UE (in particolare i Trattati europei e le Costituzioni nazionali). I collegi arbitrali privati hanno la capacità di emettere decisioni che non sono conformi al diritto dell'UE o violano la CDF. È per questo motivo che il CESE reputa assolutamente necessaria una verifica da parte della CGUE, in base a un procedimento formale di richiesta di parere, della compatibilità del sistema ISDS con il diritto dell'UE, prima che le istituzioni competenti giungano a una decisione e prima dell'entrata in vigore provvisoria di qualsiasi AII negoziato dalla CE.

Raccomandazioni

1.18. Se, per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti, si vuole adottare una soluzione globale, questa non può basarsi su un modesto rilancio dell'attuale sistema ISDS, che gode di scarsissimo favore presso l'opinione pubblica.

1.19. Il fatto che tutti i paesi del G7 siano impegnati in negoziati, giunti ormai ad una fase avanzata, su accordi globali in materia di commercio e investimenti offre un'opportunità unica di adottare un sistema credibile che coniughi i legittimi interessi degli investitori con i diritti dello Stato.

1.20. Se la prospettiva dev'essere quella di un'autorità unitaria, allora questa non deve essere composta da professionisti del diritto che operano nel settore privato e deve essere più accessibile alle PMI e deve incorporare un'istanza di appello.

1.21. Il CESE sollecita con forza la CE a valutare le proposte di riforma del sistema ISDS avanzate dall'Unctad, e conclude che l'istituzione di una Corte internazionale degli investimenti costituirebbe la soluzione migliore per garantire un sistema democratico, giusto, trasparente ed equo.

2. Introduzione

2.1. Con l'adozione a schiacciante maggioranza del parere sul dossier REX/390⁽¹⁾, il CESE ha deciso di elaborare un parere d'iniziativa sull'ISDS. Benché tale raccomandazione riguardasse specificamente il TTIP, si è poi convenuto di estenderne l'ambito di applicazione alla PI e all'ISDS negli accordi commerciali e di investimento dell'UE con i paesi terzi.

2.2. Benché il presente parere esamini le più ampie implicazioni del sistema ISDS, è inevitabile che molto del materiale utilizzato e dei riferimenti fatti si riferisca specificamente al TTIP. Fin dall'inizio dei negoziati su tale trattato, l'ISDS è stato un tema dominante per le parti interessate europee e statunitensi.

2.3. La CE ha tenuto una consultazione pubblica online durata oltre 15 settimane (dal marzo al luglio del 2014) in merito al sistema ISDS da inserire nel TTIP. Prima di elaborare il suo parere, quindi, il CESE ha ritenuto opportuno attendere la pubblicazione dei risultati di tale consultazione e tenere poi un'audizione pubblica. I risultati della consultazione sono stati pubblicati alla metà di gennaio del 2015 e l'audizione si è svolta il successivo 3 febbraio; gli uni e l'altra sono stati estremamente utili ai fini dell'elaborazione di questo parere.

3. Contesto

3.1. Il sistema

3.1.1. Il sistema ISDS è uno strumento di diritto internazionale pubblico che conferisce all'investitore il diritto di avviare un procedimento specifico per risolvere le controversie che lo oppongono a uno Stato estero, nei termini stabiliti in un AII. I trattati mirano a far sorgere, a carico delle parti, alcuni obblighi fondamentali in materia di investimenti esteri, garantendo che i governi rispettino principi fondamentali quali:

- l'obbligo di non discriminare in base alla nazionalità e di assicurare un trattamento giusto ed equo,
- il divieto di esproprio, diretto o indiretto, senza un tempestivo e adeguato indennizzo che tuteli il soggetto espropriato,
- la garanzia della possibilità di trasferire capitali.

3.1.2. Qualora ritengano che uno Stato abbia violato uno di questi obblighi, gli investitori esteri rientranti nell'ambito di applicazione dell'AII possono ricorrere a un arbitrato internazionale mediante il meccanismo di ISDS. I ricorrenti hanno l'onere di provare che le misure in questione hanno procurato loro un danno significativo. Se il ricorso è accolto, il paese ospitante deve pagare un indennizzo per i danni cagionati. A differenza che nel DSP dell'OMC, qui, se la controversia vede soccombere lo Stato, questo non è tenuto a modificare la sua legislazione.

3.1.3. Il sistema ISDS si fonda, in larga misura, sull'argomento che esso offre uno spazio neutro, depoliticizzato, per risolvere le controversie tra investitori esteri e Stati ospitanti. Esso consente alle imprese di proporre ricorso contro gli Stati davanti a collegi arbitrali internazionali. Questa via di ricorso, tuttavia, è percorribile solo dalle società estere o transnazionali che operano attraverso un'affiliata transfrontaliera. Le comunità, i cittadini, gli imprenditori nazionali e i governi coinvolti non possono avvalersi dello stesso meccanismo.

3.1.4. Gli arbitri non sono autorità pubbliche, magistrati di ruolo come i giudici nazionali. I collegi giudicanti sono composti principalmente da tre professionisti del diritto privati, che si riuniscono a porte chiuse e sono nominati ogni volta per una singola controversia. La loro decisione è definitiva e non soggetta ad alcun appello formale.

⁽¹⁾ Parere sul tema «Le relazioni commerciali transatlantiche e il punto di vista del CESE su una cooperazione rafforzata e un eventuale accordo di libero scambio tra l'UE e gli USA» (GU C 424, del 26.11.2014, pag. 9).

3.1.5. Se entrambe le parti in causa lo desiderano, i procedimenti di ISDS possono essere mantenuti completamente riservati, anche se la controversia riguarda questioni di interesse pubblico. Sebbene il modello statunitense di TBI favorisca una maggiore trasparenza, in molti accordi esistenti la riservatezza è ancora prevista. Le regole dell'UNCITRAL in materia di trasparenza miglioreranno sostanzialmente la situazione se saranno universalmente applicate.

3.2. *Fatti e cifre*

3.2.1. Il 93 % dei TBI contiene una clausola ISDS ⁽²⁾. Ma clausole analoghe figurano anche in determinati accordi internazionali commerciali (come il NAFTA) e di investimento (come il TCE). Nel 2014 il TCE, superando il NAFTA, è diventato l'accordo invocato più di frequente ⁽³⁾.

3.2.2. Dagli anni cinquanta ad oggi, gli SM hanno concluso oltre 1 400 TBI, pari a circa la metà del totale mondiale ⁽⁴⁾. Tutti questi accordi contengono disposizioni molto simili in materia di PI e ISDS. Nel mondo, gli investitori europei risultano essere i maggiori utenti del sistema ISDS (50 % di tutte le controversie).

3.2.3. Attualmente l'UE sta negoziando il TTIP con gli Stati Uniti e un ALS globale con il Giappone, e ha da poco concluso i negoziati con il Canada. Questi negoziati hanno, più di ogni altra questione, suscitato un enorme dibattito pubblico sulla necessità di introdurre un meccanismo di ISDS nel rispettivo capitolo riguardante gli investimenti.

3.2.4. Solo nove SM dell'UE hanno concluso TBI con gli Stati Uniti (Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Slovacchia), sette SM ne hanno conclusi con il Canada e nessuno con il Giappone. Tutti questi accordi risalgono a una data anteriore all'adesione all'UE.

3.2.5. Lo stock di investimenti esteri diretti detenuto da investitori statunitensi in questi nove SM è pari all'1 % del totale degli investimenti esteri diretti degli Stati Uniti nell'UE. Riguardo poi agli investimenti esteri diretti di questi SM negli Stati Uniti, tale percentuale è di appena lo 0,1 % dello stock totale di investimenti esteri diretti in quel paese ⁽⁵⁾.

3.3. *Carico di lavoro*

3.3.1. Il numero delle controversie deferite al sistema ISDS è cresciuto enormemente tra il 2002 e il 2014 (58 nel 2013 e 42 nel 2014) ⁽⁶⁾ e, alla fine del 2014, gli arbitrati in base a trattati hanno raggiunto il numero di 610. Tuttavia, dato che la maggior parte dei collegi arbitrali non tiene un registro pubblico delle dispute ad esso deferite, si stima che il numero totale di queste sia superiore.

3.3.2. Delle 356 controversie composte in questo modo di cui si è a conoscenza, il 25 % è stato risolto a favore dell'investitore e il 37 % a favore dello Stato. I dettagli del 28 % di tali controversie sono rimasti riservati.

3.4. *Tempi e costi*

3.4.1. Il costo medio di un arbitrato è di 4 milioni di dollari per parte, e l'82 % dell'importo è costituito dalle parcelle legali ⁽⁷⁾. Alcuni procedimenti arbitrali durano diversi anni.

3.4.2. I costi elevati di questi procedimenti fanno sì che essi siano sempre più spesso finanziati da terzi. Riducendo il rischio finanziario per le imprese, ciò contribuisce a incrementare le liti temerarie, di cui gli Stati devono sostenere totalmente le spese legali. Il CESE è fortemente contrario alla pratica, segnalata in relazione a determinati procedimenti di ISDS, di investimenti speculativi effettuati da *hedge funds* in cambio di una quota dell'indennizzo ottenuto dalla parte vittoriosa ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ OCSE, *ISDS — A scoping paper for the investment policy community*, 2012.

⁽³⁾ Unctad, *Recent Trends in IIAs and ISDS*, n. 1 (febbraio 2015) http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1_en.pdf

⁽⁴⁾ Nota illustrativa che accompagna la consultazione pubblica sull'ISDS nel TTIP.

⁽⁵⁾ Unctad — Nota informativa sull'ISDS negli Stati Uniti e nell'UE.

⁽⁶⁾ Cfr. nota 3.

⁽⁷⁾ E (SN/EP/6777), 10/12/2013.

⁽⁸⁾ Centro di ricerca del Parlamento europeo, *ISDS — State of play and prospects for reform* («Il sistema ISDS: situazione attuale e prospettive di riforma») http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/545736/EPRS_BRI%282015%29545736_EN.pdf

4. Gli argomenti a favore del sistema ISDS

4.1. Con l'eccezione dell'Irlanda, tutti gli SM hanno sistemi ISDS nei rispettivi TBI. Vi sono anche 190 TBI intra-UE, a cui risale il 16 % di tutte le controversie deferite a un sistema ISDS di cui si abbia notizia nel mondo.

4.2. Il mandato a negoziare conferito nel 2012 alla CE dagli allora 27 SM include l'obiettivo di introdurre un sistema ISDS, e più precisamente *un meccanismo di risoluzione delle controversie efficace e all'avanguardia*.

4.3. La posizione della CE ⁽⁹⁾ è che il sistema ISDS è:

- *uno strumento importante per proteggere gli investimenti e quindi per promuovere e assicurare la crescita economica nell'UE,*
- *un modo efficace di far rispettare gli obblighi che i nostri partner commerciali assumono nei confronti dei nostri investitori quando concludono trattati in materia di investimenti.*

4.4. Una tavola rotonda di imprenditori sul TTIP, organizzata dal gruppo Datori di lavoro del CESE, è giunta alla conclusione, espressa in una dichiarazione comune ⁽¹⁰⁾, che *un accordo internazionale come il TTIP dovrebbe creare le giuste condizioni per attirare in futuro un alto livello di investimenti nel mercato transatlantico. Si tratta, in particolare, di accordare agli investitori di ambo le parti un accesso ampio e un trattamento non discriminatorio e di migliorare l'attuale quadro normativo in materia di PI, comprese le disposizioni sul sistema ISDS, rendendo questo sistema più accessibile alle PMI e garantendo il giusto equilibrio tra i diritti degli investitori e il diritto delle autorità statali e substatali di legiferare nell'interesse pubblico. La necessità di assicurarsi che le disposizioni sul sistema ISDS proposte per il TTIP non limitino in alcun modo la capacità degli Stati membri dell'UE di legiferare nell'interesse dei loro cittadini era emersa anche dalle conclusioni di una riunione congiunta delle categorie Agricoltori e Consumatori e ambiente svoltasi nel giugno 2014 e dedicata proprio ai negoziati transatlantici.*

4.5. La necessità di un sistema ISDS è fortemente sostenuta dagli ambienti imprenditoriali di entrambe le sponde dell'Atlantico, che ravvisano in tale meccanismo una salvaguardia fondamentale per gli investitori esteri sostenendo che:

- *è una componente essenziale della tutela degli investimenti, costituendo un meccanismo di risoluzione delle controversie neutrale e basato sui fatti, con regole atte a promuovere il rispetto delle norme e a evitare i ricorsi temerari,*
- *contribuisce a rafforzare il diritto degli Stati di legiferare e quello degli investitori di essere protetti dal diritto internazionale.*

4.6. Si sostiene inoltre che il sistema ISDS è uno strumento di ultima istanza utilizzato solo in casi estremi, quando tutte le altre opzioni non hanno dato alcun esito, e che circa il 90 % dei TBI non è mai stato invocato da un investitore per ricorrere a un procedimento di questo tipo. Benché lo stock globale di investimenti esteri diretti valga oltre 25 mila miliardi di dollari, dal 1987 ad oggi vi sono state soltanto circa 500 controversie. La decisione arbitrale prevede solo un indennizzo pecuniario. Gli arbitri non hanno la possibilità di modificare le misure normative o di altro tipo adottate dagli Stati ⁽¹¹⁾.

4.7. La comunità imprenditoriale, inoltre, sostiene che un sistema ISDS ben funzionante e moderno è importante anche per le PMI, le quali hanno proposto il 22 % dei ricorsi presentati in tutto il mondo ⁽¹²⁾.

4.8. Malgrado le richieste del mondo delle imprese di negoziare un accordo sugli investimenti di stampo liberista ⁽¹³⁾, si riconosce la necessità di fare del sistema ISDS uno strumento più efficace, moderno, prevedibile e trasparente e di definire in modo più chiaro concetti importanti come «investitore/investimento», «giusto ed equo trattamento» ed «espropriazione indiretta» ⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Commissione europea, Scheda informativa sul sistema ISDS, paragrafo 2, del 3 ottobre 2013.

⁽¹⁰⁾ Tavola rotonda imprenditoriale del CESE, Dichiarazione comune sul TTIP, 16 dicembre 2014.

⁽¹¹⁾ BusinessEurope, *ISDS — Overview of BusinessEurope position* («Il sistema ISDS: sintesi della posizione di BusinessEurope»), febbraio 2015.

⁽¹²⁾ Ibidem, nonché in Eurochambres, documento di sintesi *Views and priorities for the negotiations with the US for a TTIP* («Punti di vista e priorità per i negoziati sul TTIP con gli Stati Uniti»), 6 dicembre 2013.

⁽¹³⁾ Transatlantic Business Council, *Comments of the TBC regarding the proposed TTIP* («Osservazioni del TBC in merito alla proposta di TTIP»), 10 maggio 2013.

⁽¹⁴⁾ BusinessEurope, *TTIP — An Indispensable Tool to Protect Investors* («Il TTIP: uno strumento indispensabile per proteggere gli investitori»), 2 maggio 2014. BusinessEurope, *ISDS — Overview of BusinessEurope position* («Il sistema ISDS: sintesi della posizione di BusinessEurope»), febbraio 2015.

4.9. Dato l'altissimo profilo dei negoziati sul TTIP, il CETA e l'ALS UE-Giappone, si sostiene che l'eventuale mancato raggiungimento di un accordo sul sistema ISDS per questi trattati comprometterebbe gravemente le prospettive di negoziare una clausola ISDS in qualsiasi altro TBI, dato che ogni accordo avrà ripercussioni su quelli futuri.

5. Le preoccupazioni legate al sistema ISDS e l'opposizione ad esso

5.1. La posizione favorevole al sistema ISDS non trova riscontro in altri settori cruciali della SC. Tuttavia, vi è un ampio consenso sulla necessità di garantire agli investitori esteri tutela dall'espropriazione diretta, assenza di discriminazione e accesso alle stesse vie di ricorso offerte agli investitori interni.

5.2. Una forte opposizione, su entrambe le sponde dell'Atlantico, è stata espressa da sindacati, ONG, associazioni di consumatori e ambientaliste e organizzazioni della sanità pubblica.

5.3. La preoccupazione principale è che il sistema ISDS non sia adatto allo scopo e che finisca per conferire al capitale transnazionale uno status giuridico equivalente a quello di uno Stato sovrano. Il Comitato osserva tuttavia che, se due paesi intendono promuovere le reciproche relazioni economiche attraverso un AII, ciascuno prometterà all'altro che garantirà determinati livelli di trattamento agli investitori e agli investimenti provenienti dall'altro.

5.4. Se all'inizio il sistema ISDS aveva un ambito di applicazione limitato, essendo diretto ad aiutare gli IED a ottenere un indennizzo per l'espropriazione diretta dei loro beni da parte di governi di paesi in via di sviluppo privi di sistemi giudiziari efficaci, tale sistema è ormai divenuto un meccanismo che:

- sposta in maniera sostanziale l'equilibrio dei poteri tra investitori, Stati e altre parti interessate, e
- fa prevalere i diritti delle imprese sul diritto sovrano degli Stati di regolamentare e decidere sui propri affari interni.

5.5. Il concetto di espropriazione si è dilatato fino a includere *misure equivalenti all'esproprio, espropriazione indiretta ed espropriazione per via normativa* . La conseguenza è che sono stati ammessi ricorsi contro qualsiasi provvedimento statale suscettibile di ripercuotersi sui profitti attuali, futuri o anche solo ragionevolmente attesi, persino nei casi in cui la politica o misura contestata è di carattere generale e non si applica allo specifico investimento del ricorrente.

5.6. Decisioni sfavorevoli di giudici nazionali sono state impugnate in quanto «espropri»: è il caso della causa da 500 milioni di dollari intentata contro il Canada dal gigante farmaceutico statunitense Eli Lilly il quale sostiene che le decisioni della Corte federale canadese in merito a due farmaci brevettati violerebbero i suoi diritti di investitore. Si tratta del primo caso in cui un'impresa farmaceutica titolare di brevetti cerca di sfruttare gli straordinari privilegi accordati dagli accordi commerciali conclusi dagli Stati Uniti per ottenere una più ampia tutela del monopolio conferitole da tali brevetti ⁽¹⁵⁾.

5.7. Oggi studi legali specializzati in diritto societario forniscono consulenza, e traggono profitti, per cause che hanno ben poco a che fare con l'espropriazione di beni privati. Una manciata di studi legali che si occupano di diritto degli investimenti ha cavalcato il boom del contenzioso e finito per dominare il mercato.

5.8. È necessario che il TTIP contenga una clausola ISDS?

5.8.1. Riguardo al TTIP, è difficile sostenere che gli investitori abbiano motivo di preoccuparsi dei sistemi giuridici nazionali. Sia l'UE che gli Stati Uniti, infatti, hanno sistemi giuridici maturi e robusti, e non si capisce perché i diritti degli IED non possano essere tutelati adeguatamente inserendo una semplice clausola di protezione giuridica non discriminatoria e di parità di accesso ai giudici nazionali. Argomenti simili possono essere addotti a proposito del Canada e del Giappone. Se si dimostra difficile far riconoscere i diritti internazionali attraverso il negoziato, la mediazione o nei tribunali nazionali in queste democrazie altamente sviluppate, allora la questione andrebbe definita principalmente con una soluzione a livello degli Stati coinvolti.

⁽¹⁵⁾ <https://www.citizen.org/eli-lilly-investor-state-factsheet>

5.8.2. Secondo una relazione della LSE che analizza il modello statunitense di TBI del 2012, i settori specifici in cui tale modello di accordo si spinge al di là del diritto britannico sono di considerevole importanza, ragion per cui, anche alla luce dell'entità degli investimenti statunitensi nel Regno Unito, vi è il forte rischio che in futuro quest'ultimo incorra in costi politici risultanti dall'abbandono o dalla modifica di politiche preferite a causa delle obiezioni mosse da investitori statunitensi nel suo territorio.

5.8.3. Non è credibile l'argomento secondo cui la mancanza di un meccanismo di ISDS sarebbe un impedimento per gli investimenti esteri. Il volume di tali investimenti varia grandemente da un paese all'altro dell'UE. Alcuni degli SM che nei loro TBI con gli USA prevedono procedure di ISDS presentano il più basso flusso di investimenti esteri in entrata dagli Stati Uniti:

- lo stock degli IED tra Stati Uniti e UE ha, in entrambe le direzioni, un valore attuale di oltre 2,5 mila miliardi di dollari USA (1,5 mila miliardi di euro), il Belgio da solo ha un livello di IED statunitensi quattro volte superiore a quello della Cina,
- il Brasile, il paese latinoamericano che riceve maggiori IED, non ha concluso alcun accordo in materia di investimenti che contenga una clausola ISDS,
- il caso dell'Australia mostra che uno stesso Stato può benissimo non includere clausole di tutela degli investimenti nell'accordo commerciale con un paese (gli Stati Uniti) e includerle invece in quello con un altro paese (la Corea del Sud). Non vi è motivo per cui l'UE non possa seguire un cammino analogo.

5.8.4. È tutto da dimostrare che l'assenza di un meccanismo di ISDS nel TTIP renderebbe più difficile per l'UE includere una clausola ISDS nei futuri accordi, bilaterali e non, in materia di investimenti con paesi non appartenenti all'OCSE come la Cina, la quale ha già sviluppato una fitta rete di TBI (con oltre 130 paesi, compresi 26 SM) e certamente non desidera concludere un accordo meno di quanto non lo voglia l'UE. Bisognerebbe invece chiedersi se sarebbe nell'interesse dell'UE permettere alle imprese di Stato cinesi, che sono essenzialmente un braccio operativo del governo di Pechino, avvalersi del sistema ISDS per contestare politiche nazionali di SM. Ciò, infatti, consentirebbe a un paese estero di sfruttare una procedura concepita per scopi commerciali per ottenere risultati che dovrebbero essere raggiunti mediante il negoziato e la diplomazia.

5.8.5. In un documento analitico pubblicato nel marzo 2015 dal Centro per gli studi politici europei (CEPS), dal Centro per le relazioni transatlantiche (CTR) e dall'Università Johns Hopkins si conclude che «[...] è improbabile che l'inclusione nel TTIP di un capitolo sulla tutela degli investimenti, comprensivo di un sistema ISDS, generi benefici economici o politici significativi per l'UE. La nostra analisi, inoltre, suggerisce che l'inclusione di tali disposizioni comporterebbe costi economici e politici significativi per l'Unione europea. Pur tenendo conto dell'importanza di non sovrastimare i potenziali costi, la nostra valutazione globale è che, con ogni probabilità, per l'UE i costi sarebbero superiori a ogni potenziale beneficio. Di conseguenza, riteniamo che, qualora l'introduzione del sistema ISDS non fosse accompagnata da concessioni sostanziali da parte degli Stati Uniti, che compensino i costi derivanti da tale sistema, sarebbe prudente che l'UE prendesse in considerazione soluzioni alternative»⁽¹⁶⁾.

5.9. Il quadro politico attuale

5.9.1. Sud Africa, Bolivia, Ecuador, Venezuela e Indonesia hanno iniziato a cancellare, magari gradualmente, i TBI da loro stipulati. Risulta che anche l'India stia riesaminando i suoi trattati, mentre l'Australia, all'indomani del caso Philip Morris, ha annunciato che in nessuno degli accordi che concluderà in futuro accetterà che sia inserita una clausola ISDS.

5.9.2. La National Conference of Legislators, che rappresenta tutti i 50 parlamenti statali degli USA, ha annunciato⁽¹⁷⁾ che *non sosterrà alcun accordo commerciale che includa un meccanismo di ISDS perché questo interferisce con la potestà dei legislatori statali di adottare e far rispettare norme giuste e non discriminatorie a tutela della salute, della sicurezza e del benessere pubblici, della salute e sicurezza dei lavoratori e dell'ambiente.*

⁽¹⁶⁾ «Transatlantic Investment Treaty Protection», pubblicato simultaneamente sui siti web del CEPS (www.ceps.eu) e del CTR (<http://transatlantic.sais-jhu.edu>).

⁽¹⁷⁾ <http://www.citizen.org/documents/State-Legislators-letter-on-Investor-State-and-TPP.pdf>

5.9.3. L'opposizione al sistema ISDS sta crescendo anche in Europa, dove la Germania, l'Austria, la Grecia e la Francia mettono in discussione i diritti da accordare agli investitori nel TTIP.

5.9.4. Segnali di allarme sono stati lanciati nel PE da membri dell'influente INTA, che hanno chiesto che la clausola ISDS venga eliminata dal TTIP.

5.9.5. Il Comitato delle regioni avverte che il sistema di ISDS concordato tra UE e Stati Uniti, che aggira i giudici nazionali, comporta rischi significativi, e ritiene pertanto che se ne possa fare a meno ⁽¹⁸⁾.

5.9.6. Queste posizioni rispecchiano quelle della moltitudine di OSC europee contrarie all'inclusione di clausole ISDS nel TTIP. Uno dei punti fondamentali è che l'investitore che si sia rivolto dapprima al sistema giudiziario del paese ospitante e ne abbia ottenuto un giudizio definitivo può ancora ricorrere a un arbitrato in materia di investimenti e il collegio arbitrale diventa così il giudice ultimo, in spregio alle regole della democrazia.

6. La consultazione pubblica della CE sulla tutela degli investitori e l'ISDS nel TTIP

6.1. Il CESE accoglie con favore la decisione della CE di lanciare una consultazione pubblica sull'ISDS nell'accordo TTIP. Escludendo quelle ripetute, le risposte ricevute sono state 143 053, a dimostrazione del grande interesse da parte del pubblico. Un documento di lavoro dei servizi della CE pubblicato nel gennaio 2015 presenta un'analisi approfondita del contenuto e della sostanza di questa risposta del pubblico ⁽¹⁹⁾.

6.2. La consultazione si basava su un testo di riferimento a sua volta basato sul CETA. Purtroppo, però, la bozza di tale accordo e quella dell'accordo con Singapore non erano state oggetto di consultazione pubblica. Ma, in ogni caso, il fatto che il CETA, i cui negoziati si erano già conclusi, sia stato usato come base per la consultazione pubblica, *a cose fatte*, ha fatto temere che tale consultazione fosse poco più che la ratifica di un *fatto compiuto*, intesa ad avallare la nuova generazione di accordi in materia d'investimenti proposta dall'UE. E il fatto che il documento di riferimento per la consultazione si concentrasse sulle modalità e non contenesse alcun quesito specifico sui principi dell'ISDS inclusi nel TTIP ha ulteriormente rafforzato questo timore. Comunque, lo scopo della consultazione era quello di consultare le parti interessate sulle modalità per migliorare il sistema ISDS nell'ambito del TTIP.

6.3. Anche se la consultazione ha aggiunto ben poco rispetto alla massa di informazioni già disponibili grazie all'intenso dibattito pubblico online sull'ISDS, essa ha rappresentato comunque un'iniziativa estremamente utile per mettere insieme le diverse linee argomentative e offrire alla società civile un'opportunità di dare il suo diretto contributo.

6.4. C'è da rammaricarsi del fatto che alcuni sostenitori del sistema ISDS abbiano dichiarato privo di valore il 97 % delle risposte, inviato collettivamente attraverso diverse piattaforme online, quando invece la presentazione di risposte collettive è una parte legittima della consultazione pubblica. Il CESE si rallegra quindi per l'assicurazione della CE che «tutte le risposte sono state prese in considerazione su un piano di parità».

6.5. Il CESE prende atto che meno dell'1 % dei rispondenti ha dichiarato di investire negli Stati Uniti, ma non ritiene che ciò costituisca un motivo di preoccupazione. Su questioni come la democrazia e il diritto sovrano degli Stati di decidere sui loro affari interni, il contributo e il parere di un'ampia base della SC sono componenti essenziali e vitali.

6.6. La CE ha individuato quattro ambiti in cui si dovrebbe esplorare la possibilità di apportare ulteriori miglioramenti:

- la tutela del diritto di regolamentare,
- la costituzione e il funzionamento dei collegi arbitrali,
- il rapporto tra i sistemi giudiziari statali e il sistema ISDS, e
- il riesame delle decisioni basate sul sistema ISDS mediante un meccanismo di appello.

⁽¹⁸⁾ Parere del CdR sul TTIP (ECOS-V-063), febbraio 2015.

⁽¹⁹⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153044.pdf

Questi ambiti sono sviluppati nel documento di riflessione *Investment in TTIP and beyond — the path for reform*, presentato il 6 maggio 2015 dalla commissaria europea Malmström al Parlamento europeo ed al Consiglio.

6.7. Il CESE ha appreso con sorpresa che, in occasione del Dialogo della società civile del 18 maggio 2015, si sia avuta conferma che il modello di PI attualmente in uso nei negoziati per l'ALS UE-Giappone è quello già concordato nell'ambito del CETA. Dato che la suddetta commissaria europea, nel documento di riflessione sopracitato, ha individuato nel testo del CETA numerosi ambiti in cui apportare miglioramenti, il CESE è preoccupato dal fatto che i negoziati con un partner globale importante come il Giappone continuino a basarsi su questo testo.

7. Il diritto di regolamentare

7.1. Il CESE è preoccupato del fatto che le risposte alla consultazione pubblica inviate dall'European Service Forum chiedano che le eccezioni e limitazioni siano ridotte al minimo e che la CE *adoperi il mandato negoziale conferitole dal trattato di Lisbona per migliorare e rafforzare, anziché annacquare*, il sistema ISDS. Tra le rivendicazioni da loro avanzate, figurano *clausole di «trattamento della nazione più favorita» e «trattamento nazionale» senza alcuna deroga, clausole di «trattamento giusto ed equo» senza deroghe, un'ampia clausola di protezione, nessuna eccezione per determinati settori, nessun meccanismo di filtro, piena compensazione per le espropriazioni dirette e indirette* ⁽²⁰⁾.

7.2. Il sistema ISDS è usato sempre più spesso per aggirare i sistemi giudiziari nazionali e convenire invece gli Stati di fronte a collegi arbitrali internazionali, esigendo un indennizzo statale (quindi pagato dai contribuenti) per politiche di interesse pubblico che avrebbero l'effetto di limitare i profitti. Una prassi, questa, particolarmente diffusa nei campi della tutela della salute e dell'ambiente.

7.3. Di recente, alcuni casi eclatanti hanno avuto l'effetto di far crescere l'opposizione al sistema ISDS:

- il ricorso della Philip Morris contro l'Australia, in cui si sostiene che il *packaging* imposto per le sigarette riduce il valore dell'investimento dell'impresa in marchi commerciali e altre proprietà intellettuali;
- il ricorso, basato sul TCE, con cui la Vattenfall chiede alla Germania oltre 3,7 miliardi di dollari USA per la decisione tedesca di smantellare gradualmente le centrali nucleari;
- il ricorso con cui la Lone Pine chiede 250 milioni di dollari canadesi dopo che, per motivi di tutela ambientale, la provincia del Quebec ha imposto una moratoria sulla fratturazione idraulica (*fracking*);
- il ricorso della Veolia contro l'Egitto, in cui si sostiene che la decisione egiziana di aumentare il salario minimo pregiudicherà i profitti dell'impresa;
- la Libia è stata condannata a pagare 935 milioni di dollari USA a titolo di *lucro cessante* a un'impresa del Kuwait per aver cancellato un progetto turistico che avrebbe creato per quest'ultima *opportunità reali e certe* di profitto ⁽²¹⁾. Si noti che l'investitore aveva investito nel progetto soltanto 5 milioni di dollari USA e i lavori di costruzione non erano mai iniziati;
- la Romania è stata convenuta dalla Micula per un investimento che questa aveva effettuato prima dell'adesione del paese all'UE, beneficiando così di un incentivo statale alle imprese. Dopo l'adesione, infatti, per rispettare le regole sugli aiuti di Stato, la Romania aveva interrotto il suo programma di incentivi. Il collegio arbitrale ha condannato lo Stato romeno a pagare un indennizzo di 116 000 dollari più interessi (per un totale stimato in 250 000 dollari) per non aver rispettato gli obblighi assunti nel TBI. Nel 2004 la DG Concorrenza ha notificato alla Romania un'ingiunzione provvisoria di non pagare perché il pagamento sarebbe stato considerato un aiuto di Stato illegale; ciò nonostante, gli arbitri hanno autorizzato la Micula a rivolgersi, per essere indennizzata, ai giudici statunitensi, avvalendosi di una clausola che rinviava alla convenzione di New York.

⁽²⁰⁾ Risposta dell'ESF alla consultazione pubblica sul sistema ISDS, del 20 giugno 2014.

⁽²¹⁾ <http://www.iisd.org/itn/2014/01/19/awards-and-decisions-14/>

7.4. I trattati in materia di investimenti vietano qualsiasi restrizione al rimpatrio di fondi o profitti. Gli Stati non possono imporre controlli sui movimenti di capitali per fermare attacchi alle loro valute o restringere i flussi di capitali in fuga (*hot money*) durante una crisi, benché l'FMI consideri tali controlli una misura politica essenziale. Nessuno Stato è stato colpito dalle decisioni basate sul sistema ISDS più duramente dell'Argentina, che ha dovuto pagare oltre 500 milioni di dollari USA in seguito alla sua decisione del 2002 di sganciare la propria valuta dal dollaro statunitense.

7.5. Clausole di esclusione dei servizi pubblici figurano nel Capo 11 del CETA (dedicato allo scambio di servizi transfrontaliero), ma non vi sono esenzioni o esclusioni per tali servizi nel Capo 10 (dedicato alla tutela degli investimenti). In linea di principio, se è giusto che gli investitori siano protetti da atti arbitrari delle autorità statali, la definizione di *espropriazione*, specie se *indiretta*, suscita preoccupazione quanto alla possibilità degli Stati di riportare determinate attività oggi svolte da soggetti privati nell'alveo di quelle fornite dallo Stato, per legittimi motivi di interesse pubblico. Ai sensi del Capo 10 del CETA, per esproprio deve intendersi qualsiasi normativa che abbia l'effetto di ridurre il valore di attività imprenditoriali private. L'indennizzo deve corrispondere alla *perdita reale*. Ciò potrebbe rendere economicamente proibitivo per gli Stati riportare dei servizi nell'alveo delle proprie attività.

7.6. Nello stesso CETA si riconosce che la definizione di esproprio indiretto è troppo ampia, tanto è vero che il paragrafo 3 dell'Allegato X.11 mira a far luce sulla questione enunciando gli obiettivi di interesse pubblico (quali la salute, la sicurezza o la tutela dell'ambiente) che non darebbero luogo a un'espropriazione indiretta. Questo enunciato, tuttavia, rischia di essere interpretato come una norma prescrittiva, portando così a ritenere che il perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico più ampi, come la politica economica o di bilancio o la rinazionalizzazione di servizi cruciali, autorizzi pretese risarcitorie per espropriazione indiretta nell'ambito di un procedimento di ISDS. È quindi essenziale che questo punto venga chiarito.

7.7. Nell'annunciare i suoi piani per impedire agli investitori di abusare del sistema ISDS, la CE afferma che nel TTIP *vorrebbe fossero incluse disposizioni atte a impedire ricorsi temerari* ⁽²²⁾. La bozza del CETA prevede anche una procedura «accelerata» per il rigetto dei ricorsi infondati e temerari. Tuttavia, attribuire al termine «temerario» un significato giuridico rigoroso sarà estremamente difficile e rischia di offrire altro terreno fertile agli avvocati specializzati in diritto degli investimenti.

7.8. La bozza di CETA, inoltre, contiene una definizione «chiusa» di «trattamento giusto ed equo», definizione che gli oppositori del sistema ISDS ritengono troppo ampia e il mondo delle imprese non abbastanza flessibile. Essa, in effetti, da una parte lascia al giudice un ampio margine di interpretazione, dall'altra non è accompagnata da un meccanismo di riesame flessibile.

7.9. La semplice minaccia di ricorrere al sistema ISDS può provocare un «gelo normativo», dissuadendo gli Stati dal legiferare nell'interesse pubblico per timore del contenzioso e di una conseguente condanna pecuniaria. Ad esempio, il governo neozelandese ha «congelato» una legge sulla confezione generica dei prodotti del tabacco in attesa che venisse decisa la causa intentata dalla Philip Morris contro l'Australia.

7.10. In un'informativa redatta, per le multinazionali sue clienti, dallo studio legale Freshfields Bruckhaus Deringer si legge che *oggi le imprese sono più sensibili al peso che possono assumere i trattati in materia di investimenti, non solo come ultimo baluardo quando le cose vanno male, ma anche come importante strumento preventivo di attenuazione del rischio quando si accingono a effettuare un investimento*.

7.11. Benché la CE si sia impegnata a evitare che, nei futuri accordi commerciali e in materia di investimenti dell'UE, uno Stato possa essere obbligato ad abrogare un provvedimento, si trascura di considerare l'impatto che può avere la minaccia di un'ingentissima penale una volta che sia stata intentata una causa del valore di miliardi di dollari.

7.12. La bozza del CETA, infine, dispone che le spese dell'arbitrato siano a carico della parte soccombente. Ciò significa che chi propone un ricorso temerario dovrà pagare tutte le relative spese. Tuttavia, è improbabile che questa regola, applicata a cause di enorme valore come molte di quelle più recenti, costituisca un deterrente per imprese multinazionali ricche di liquidità e per studi legali specializzati, se si confronta questo rischio con i possibili guadagni. Per le PMI, invece, i costi medi di 4 milioni di dollari per parte costituirebbero un forte deterrente contro la presentazione di ricorsi in base a clausole ISDS.

⁽²²⁾ CE, *Factsheet on ISDS* («Scheda informativa sul sistema ISDS»), paragrafo 8, del 3 ottobre 2013.

8. Costituzione e funzionamento dei collegi arbitrali

8.1. Il sistema esistente è illustrato nella sezione 3 di questo parere. Su questo punto, nella consultazione pubblica, si rileva una diffusa preoccupazione.

In generale, si è concordi nel ritenere che il sistema ISDS non possa continuare a esistere nella sua forma attuale.

8.2. *Gli arbitri delle controversie in materia di investimenti*

8.2.1. Per ogni singola causa, ciascuna parte nomina un arbitro ed entrambe devono accordarsi sul nome del terzo. In mancanza di tale accordo, il terzo arbitro è in genere nominato da un'autorità. Ciò è in contrasto con quanto avviene con i giudici nazionali che sono nominati senza alcun intervento delle parti. Di solito gli arbitri sono scelti tra membri dell'ICSID o dell'UNCITRAL e il più delle volte sono giuristi di chiara fama (avvocati esperti, professori di diritto, ex giudici...). Contrariamente alla prassi invalsa in sede OMC, non sembra che gli avvocati che patrocinano gli Stati nelle cause ISDS, o i negozianti dei governi per i trattati in materia di investimenti, siano stati designati come arbitri in cause che coinvolgono altri Stati.

8.2.2. Secondo il Corporate Europe Observatory (CEO) ⁽²³⁾, molti arbitri sono stati avvocati in altre cause ISDS: il 50 % per gli investitori e il 10 % per gli Stati. Si ritiene talora che questo scambiarsi di ruolo da parte di un numero relativamente ristretto di giuristi (15 avvocati sono stati arbitri nel 55 % di tutte le cause) ⁽²⁴⁾ li induca a una reciproca solidarietà «corporativa», a sua volta potenzialmente foriera di «compromessi malsani» ⁽²⁵⁾. L'aumento dei casi in cui una parte non accetta gli arbitri proposti dall'altra è indice di preoccupazioni riguardo all'imparzialità del gruppo dei candidati ⁽²⁶⁾.

8.3. Chiaramente, le disposizioni del CETA sulla designazione e la condotta degli arbitri e la conduzione del procedimento, pur essendo riconosciute da molti come un miglioramento importante in alcuni ambiti, non godono di un ampio sostegno da parte della SC. Vi sono infatti gravi preoccupazioni riguardo alla costituzione e al funzionamento dei collegi arbitrali:

- le proposte degli Stati di regolamentare nell'interesse pubblico potrebbero ancora essere soggette a una richiesta di indennizzo che sarà esaminata da un collegio di tre professionisti del diritto del settore privato;
- le garanzie contro i conflitti d'interessi sono deboli, e non valgono a dissipare i timori che, in un sistema ISDS, possano essere insufficienti. L'articolo X.25 del CETA dispone che gli arbitri debbano rispettare gli orientamenti sui conflitti d'interesse nell'arbitrato internazionale emanati dall'International Bar Association (Associazione internazionale forense). Tuttavia, ciò non risolve il problema fondamentale posto da coloro che svolgono le funzioni di avvocato e di arbitro per la stessa parte in cause diverse, che è il nodo cruciale del conflitto di interessi;
- la bozza di CETA dispone che le informazioni debbano essere rese pubbliche in base alle regole di trasparenza dell'UNCITRAL e che le udienze debbano essere aperte al pubblico. Tuttavia, questo promettente contributo iniziale alla trasparenza è gravemente compromesso dall'ampia discrezionalità concessa al collegio arbitrale nel decidere sulla pubblicità delle sessioni e degli atti del procedimento.

⁽²³⁾ Il CEO è un gruppo di attivisti e ricercatori senza scopo di lucro che effettua studi e pubblica relazioni sulle attività di lobbying delle imprese presso l'Unione europea (<http://corporateeurope.org/>).

⁽²⁴⁾ EPRS, *ISDS — State of play and prospects for reform* («Il sistema ISDS: situazione attuale e prospettive di riforma»), del 21 gennaio 2014.

⁽²⁵⁾ OCSE, *Working Paper on International Investment* (documento di lavoro sugli investimenti internazionali), n. 3/2012, pagg. 44-45.

⁽²⁶⁾ Unctad, *Reform of ISDS — In Search of a Roadmap* («La riforma del sistema ISDS: in cerca di una tabella di marcia»), n. 2, giugno 2013, pag. 4.

9. Rapporto tra i sistemi giudiziari statali e il sistema ISDS

9.1. Gli IED godono attualmente di un diritto quasi unico, in base al quale un soggetto privato può deferire uno Stato a un collegio arbitrale ai sensi del diritto internazionale. Le norme internazionali in materia di diritti umani conferiscono diritti ben precisi; ma, essenzialmente per evitare di scavalcare i sistemi giudiziari nazionali, impongono ai titolari di questi diritti di esaurire le vie di ricorso interne prima di poter farli valere davanti a un'istanza internazionale. Il CETA, invece, non richiede il previo esaurimento delle vie di ricorso interne. Gli investitori sono tenuti soltanto ad esperire una consultazione.

9.2. Gli SM hanno manifestato preoccupazioni riguardo alla compatibilità del sistema ISDS previsto nel CETA e per il TTIP con i Trattati europei e il diritto costituzionale nazionale⁽²⁷⁾. I miglioramenti di tale sistema proposti per i TBI non hanno finora alleviato tali preoccupazioni⁽²⁸⁾. Nella propria politica commerciale (articoli 205 e 207 del TFUE) l'UE è tenuta a rispettare i principi enunciati dall'articolo 3 del TFUE, la CDF e altri principi giuridici dell'UE.

Tuttavia, ai sensi di un accordo commerciale secondo cui le controversie in materia di investimenti sono decise da procedure arbitrali internazionali che non sono vincolate al rispetto di tali principi è possibile giungere a decisioni non conformi al diritto dell'UE (cfr. sopra, al punto 7.3, la causa Micula/Romania).

9.3. Possibilmente questa «delega» di giurisdizione a collegi arbitrali non vincolati dai principi dell'UE non è sancita dal trattato di Lisbona e potrebbe andare ben al di là dei poteri giuridici dell'Unione. La CGUE ha subordinato la creazione di tale giurisdizione internazionale all'assenza di pregiudizio per i principi dell'autonomia del sistema giuridico dell'Unione e della distribuzione dei poteri sancita dai Trattati⁽²⁹⁾.

9.4. Dato che il TTIP deve essere concluso come accordo misto, prima che possa entrare (provvisoriamente) in vigore è necessario il consenso dei parlamenti di tutti i 28 SM. In relazione all'esclusione dei giudici nazionali, dovrà essere riaffermato il principio di sussidiarietà.

9.5. Occorre riconoscere che vi è una certa tensione tra il diritto dell'UE e quello internazionale, in particolare quando ad essere in gioco è il monopolio giurisdizionale della CGUE (articolo 19 TUE e artt. 263 segg. TFUE). Ne sono testimonianza il parere della CGUE sull'adesione dell'UE alla CEDU⁽³⁰⁾ e la posizione della CE a favore della supremazia del diritto dell'Unione nella causa Micula/Romania. Secondo lo stesso articolo 14.16 della bozza del CETA, le disposizioni del CETA non hanno efficacia diretta e devono essere recepite nel diritto dell'UE o in quello degli Stati membri per poter essere fatte valere dagli investitori. Tutto ciò complica ulteriormente i rapporti tra l'ordinamento giuridico dell'UE e le cause decise da collegi arbitrali in base al sistema ISDS.

9.6. Pertanto, prima di introdurre, per la prima volta, un sistema ISDS in accordi di libero scambio stipulati dall'UE che avranno un impatto globale sugli SM e su molti cittadini europei, il CESE reputa assolutamente necessario che la CGUE ne valuti la compatibilità con il diritto dell'Unione. Tale valutazione preventiva assume particolare rilievo in relazione ai valori fondamentali dell'UE e alla CDF, ma anche al monopolio della stessa Corte sull'interpretazione del diritto e al principio di sussidiarietà. È quindi imperativo che, prima dell'entrata in vigore anche solo provvisoria dell'accordo previsto, sia stato ottenuto dalla CGUE un parere giuridico conforme (articolo 218 TFUE). In proposito, occorre notare che, qualora il CETA entrasse in vigore, una clausola di sopravvivenza ivi contenuta ne prolungherebbe l'efficacia per 20 anni dopo la sua estinzione per qualsiasi causa in riferimento agli investimenti effettuati prima della risoluzione dell'accordo.

⁽²⁷⁾ Andreas Fischer-Lescano, parere giuridico *Europa- und verfassungsrechtliche Vorgaben für das Comprehensive Economic and Trade Agreement der EU und Kanada (CETA)* («Disposizioni di diritto europeo e costituzionale per il CETA»), Brema, ottobre 2014; Markus Krajewski, *Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective* («Modalità di tutela degli investimenti e sistema ISDS nel TTIP dal punto di vista delle organizzazioni sindacali»), Università Friedrich-Alexander, Erlangen-Norimberga, FES, ottobre 2014; Siegfried Broß, *Freihandelsabkommen, einige Anmerkungen zur Problematik der privaten Schiedsgerichtsbarkeit* («ALS: alcune osservazioni sulla problematica dell'arbitrato privato»), relazione sulla promozione della partecipazione al processo decisionale, n. 4, Fondazione H. Böckler, 2015.

⁽²⁸⁾ Corporate Europe Observatory, *CETA: Verkaufte Demokratie* («CETA: la democrazia venduta»).

⁽²⁹⁾ CGUE, pareri n. 1/91 del 14.12.1991 (relativo all'accordo SEE 1), n. 1/00 del 18.4.2002 (in merito all'ECAA) e n. 1/09 dell'8.3.2011 (in merito all'accordo su un tribunale unificato dei brevetti).

⁽³⁰⁾ CGUE, parere n. 2/13 del 18.12.2013.

9.7. È necessario e urgente che la CE rifletta sul modo in cui trattare i TBI esistenti tra SM e quelli tra SM e paesi terzi (e specialmente paesi sviluppati come gli Stati Uniti e il Canada), trattati i cui meccanismi di ISDS non riveduti consentono attualmente di opporsi al diritto dello Stato di legiferare e di realizzare politiche pubbliche legittime. Anche la maggior parte di questi trattati contiene clausole di sopravvivenza, che ne complicano ulteriormente il processo di estinzione.

10. Meccanismo di appello

10.1. L'ampio sostegno della SC all'introduzione di un meccanismo di appello è apparso evidente già in occasione della consultazione pubblica ed è stato ribadito nell'udienza pubblica del CESE.

10.2. La bozza di CETA non contiene alcuna clausola in materia di ricorso in appello, ma lascia aperta la possibilità all'introduzione di un tale meccanismo. Il CETA non prevede consultazioni future sui possibili sistemi e modalità di appello e, in quest'ottica di «rinvio alle calende greche», si minimizza l'importanza del problema, mentre invece si deve trovare con urgenza una soluzione.

10.3. In linea di principio, la decisione del collegio arbitrale è definitiva, e solo in circostanze eccezionali ne è possibile la revisione o l'annullamento⁽³¹⁾. Un regime, questo, che rende il meccanismo di ISDS gravemente deficitario rispetto a qualsiasi sistema giudiziario nazionale e omette di tener conto di preoccupazioni fondamentali espresse nel corso della consultazione pubblica.

11. Come riformare il sistema ISDS

11.1. Riguardo all'ISDS, l'Unctad ha definito cinque opzioni di riforma:

- adattamento dei sistemi esistenti alle diverse esigenze specifiche, attraverso accordi internazionali in materia d'investimenti (AII);
- limitazione dell'accesso degli investitori al sistema ISDS;
- promozione dei sistemi pubblici alternativi di risoluzione delle controversie;
- introduzione di un meccanismo di appello;
- istituzione di una Corte permanente internazionale degli investimenti.

11.2. Il CESE reputa che queste opzioni meritino di essere esaminate in modo più approfondito. La CE ha lavorato alle prime quattro di queste opzioni, definendo nel contempo un nuovo approccio alla tutela degli investimenti e all'ISDS nei progetti del CETA e del trattato UE-Singapore. La consultazione pubblica ha dimostrato che le preoccupazioni permangono, e sono profondamente radicate. Il Comitato reputa che il progetto di istituire una Corte internazionale degli investimenti sia il modo di migliore di procedere, in quanto essa contribuirebbe grandemente ad assicurare la legittimità e trasparenza del sistema e garantirebbe interpretazioni più coerenti e decisioni più accurate. A tale proposito il CESE accoglie con favore la dichiarazione fatta all'INTA il 18 marzo 2015 dal commissario europeo per il Commercio, secondo cui «una corte multilaterale costituirebbe un uso più efficiente delle risorse e avrebbe maggiore legittimità».

11.3. Tuttavia, il CESE è dell'avviso che portare avanti in parallelo i negoziati sul sistema ISDS da inserire nel TTIP e l'opzione di istituire a medio termine una Corte internazionale degli investimenti non sia una via percorribile. Se si raggiunge un accordo nell'ambito del TTIP, questo diverrà quasi certamente il modello di riferimento e finirà per compromettere ogni prospettiva di acquisire consenso a favore di una Corte internazionale. La situazione è ulteriormente complicata dal fatto che quanto concordato per il TTIP non ha un effetto automatico automaticamente sul CETA. È importante porre l'accento sul fatto che i negoziati sul CETA si sono conclusi, e non vi è alcuna garanzia che il governo canadese accetterà di incorporarvi modifiche basate sulle disposizioni concordate nel TTIP.

⁽³¹⁾ Articolo 52 della convenzione ICSID.

11.4. Perseguendo la sua attuale strategia, la CE rischia che questi suoi primi sforzi negoziali in materia di PI si risolvano possibilmente nella creazione di tre sistemi diversi, applicabili rispettivamente ai rapporti con gli Stati Uniti, il Canada e Singapore. D'altra parte, però, il conseguimento da parte della Commissione di un sistema uniforme sarà possibile soltanto dopo un negoziato molto duro. Il CESE reputa che, a quel punto, sarebbe praticamente impossibile ottenere il sostegno necessario per riorientare gli sforzi verso la creazione di una Corte internazionale.

11.5. Il CESE conclude pertanto che il fatto che attori globali importanti come gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone siano tutti coinvolti in nuovi negoziati in materia di commercio e di investimenti offra un'opportunità unica di lavorare per la creazione di una Corte internazionale degli investimenti. Il Comitato ritiene altresì che questa impostazione costituisca la migliore possibilità di persuadere i paesi in via di sviluppo, in cui la PI è, probabilmente, di gran lunga più necessaria, ad accettare un nuovo sistema globale.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente controparere, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso delle deliberazioni:

Sostituire l'intero testo del parere con il seguente testo:**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Gli investimenti esteri diretti (IED) contribuiscono in misura rilevante alla crescita economica e all'occupazione. Le imprese che investono in un altro paese assumono per ciò stesso un rischio specifico, ma devono essere tutelate contro misure sproporzionate e abusive da parte dello Stato in cui hanno investito, quali ad esempio l'espropriazione diretta, la discriminazione in base alla nazionalità e un trattamento sleale e iniquo se paragonato a quello degli investitori nazionali. È importante garantire un meccanismo neutrale di risoluzione delle controversie. In molti casi gli investimenti sono a lunghissimo termine, e la situazione politica dello Stato ospitante può cambiare.

1.1.1. Un accordo internazionale in materia di investimenti (AII) tra due Stati (o regioni) è uno strumento di diritto internazionale, e, per funzionare bene, necessita di un meccanismo internazionale di risoluzione delle controversie efficace ed equilibrato.

1.1.2. Nella maggior parte degli AII, tuttavia, tale meccanismo prende la forma di una procedura di risoluzione delle controversie investitore-Stato che si applica sia alle singole imprese che allo Stato ospitante (il cosiddetto sistema ISDS)⁽¹⁾. Il sistema ISDS ha carattere retrospettivo: a differenza di quanto prevede la procedura per la risoluzione delle controversie adottata nell'ambito dell'OMC, qui se uno Stato risulta soccombente deve solo pagare un indennizzo, ma non è tenuto ad abrogare la legislazione interessata. Gli investimenti non rientrano nelle competenze dell'OMC, essendo stati esclusi nel 2003 dall'oggetto della tornata negoziale di Doha (*Doha round*).

1.2. L'UE è, al tempo stesso, il più grande generatore e destinatario di investimenti internazionali. Gli investimenti rivestono un interesse fondamentale per le imprese dell'UE, comprese le PMI. Pertanto, il Comitato accoglie con favore la posizione della Commissione⁽²⁾, secondo cui l'ISDS è:

- *uno strumento importante per proteggere gli investimenti e quindi per promuovere e assicurare la crescita economica nell'UE,*
- *un modo efficace di far rispettare gli obblighi che i nostri partner commerciali assumono nei confronti dei nostri investitori quando concludono trattati in materia di investimenti.*

1.2.1. Una tavola rotonda di imprenditori sul Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), organizzata dal gruppo Datori di lavoro del CESE, è giunta alla conclusione⁽³⁾ che: «un accordo internazionale come il TTIP dovrebbe creare le giuste condizioni per attirare in futuro un alto livello di investimenti nel mercato transatlantico. Si tratta, in particolare, di accordare agli investitori di ambo le parti un accesso ampio e un trattamento non discriminatorio e di migliorare l'attuale quadro normativo in materia di PI, comprese le disposizioni sul sistema ISDS, rendendo questo sistema più accessibile alle PMI e garantendo il giusto equilibrio tra i diritti degli investitori e il diritto delle autorità statali e substatali di regolamentare nell'interesse pubblico».

⁽¹⁾ Disposizioni in materia di ISDS si trovano in circa il 93 % degli oltre 3 250 AII firmati finora, anche se la procedura è stata utilizzata soltanto in un centinaio di casi, ossia in meno del 3 % del totale.

⁽²⁾ Commissione europea, Scheda informativa sul sistema ISDS, paragrafo 2, del 3 ottobre 2013.

⁽³⁾ Tavola rotonda imprenditoriale del CESE, Dichiarazione comune sul TTIP, del 16 dicembre 2014.

1.3. Nell'accordo commerciale tra l'UE e il Canada (CETA), che deve ancora essere ratificato, figura un ampio capitolo sulla protezione degli investimenti, comprendente disposizioni in materia di ISDS. Questo, insieme con il capitolo sugli investimenti nell'accordo di libero scambio UE-Singapore⁽¹⁾, è in assoluto il primo accordo in materia di investimenti negoziato dall'UE da quando il trattato di Lisbona del 2009 le ha conferito la competenza in materia di investimenti. Si è trattato di un notevole passo avanti per affrontare le preoccupazioni ancora esistenti, ma l'ISDS deve evolversi ulteriormente.

1.4. Oltre al principio della «nazione più favorita» (NPF) e alla copertura di solito inclusa dalla Commissione per far fronte alle compensazioni in caso di guerre, rivoluzioni ecc., il Comitato chiede che la protezione degli investitori nell'ambito di un AII, e quindi aperto all'impiego dell'ISDS, sia circoscritta alla copertura delle quattro tutele fondamentali, vale a dire:

- divieto di discriminazione sulla base della nazionalità di un investitore;
- un livello minimo di trattamento, abitualmente designato come «giusto ed equo»;
- compensazione rapida, appropriata ed efficace in caso di espropriazione (non discriminatoria e con un giusto processo);
- possibilità di trasferire i fondi relativi agli investimenti.

1.5. Nel corso del tempo il ricorso al sistema ISDS ha dato luogo a una serie di abusi, reali e percepiti, ai quali occorre porre rimedio. Il sistema ISDS deve essere aggiornato. Il Comitato accoglie con favore i quattro ambiti da approfondire ulteriormente in materia di protezione degli investimenti e ISDS individuati dalla Commissione nel gennaio 2015 a seguito della consultazione pubblica sulla protezione degli investimenti e sull'ISDS nel TTIP, dopo la sua inclusione nel mandato negoziale conferito all'unanimità dagli Stati membri.

1.5.1. Si tratta dei seguenti ambiti:

- la tutela del diritto dello Stato di regolamentare,
- la costituzione e il funzionamento dei collegi arbitrali,
- il riesame delle decisioni basate sul sistema ISDS mediante un meccanismo di appello,
- la relazione tra l'ISDS e i sistemi giudiziari nazionali.

1.5.2. A parere del Comitato, la debita protezione del **diritto dello Stato di regolamentare** è essenziale, e tutte le rimanenti ambiguità vanno eliminate. Come affermato nel parere del CESE sul TTIP⁽²⁾, è «essenziale che qualunque disposizione in materia di ISDS proposta nel TTIP non precluda la possibilità degli Stati membri dell'UE di emettere regolamentazioni nell'interesse del pubblico.» I precedenti AII sono stati elaborati essenzialmente al fine di proteggere gli investimenti. Sia l'accordo economico commerciale globale che l'accordo di Singapore hanno rafforzato le definizioni chiave per evitare interpretazioni ingiustificate, e vi è uno specifico riferimento al diritto di regolamentare nel preambolo di ciascun accordo. Il CESE ritiene che queste disposizioni dovrebbero ora essere incluse nel corpo del testo, come un articolo specifico di qualsiasi accordo di questo tipo.

1.5.3. È fondamentale che gli **arbitri dei tribunali ISDS** siano completamente imparziali ed esenti da conflitti di interesse. Il Comitato raccomanda che tutti gli arbitri siano scelti da un elenco predeterminato dalle parti dell'accordo in questione e che per essi vengano stabilite qualifiche chiare, in particolare che siano qualificati per esercitare una funzione giuridica e che abbiano dato prova di conoscenze specializzate nei settori pertinenti del diritto internazionale.

⁽¹⁾ Ancora da ratificare, e oggetto di contestazione legale presso la Corte di giustizia per stabilire se si tratti di un accordo «misto» e che deve perciò essere approvato da tutti i parlamenti degli Stati membri.

⁽²⁾ Parere sul tema *Le relazioni commerciali transatlantiche e il punto di vista del CESE su una cooperazione rafforzata e un eventuale accordo di libero scambio tra l'UE e gli USA* (GU C 424, del 26.11.2014, pag. 9).

1.5.4. È altresì essenziale disporre di un **meccanismo d'appello**: un procedimento giuridico senza diritto di ricorso è — giustamente — molto raro, benché sia previsto negli AII vigenti. Il CESE constata che viene fatto riferimento a un meccanismo d'appello nelle direttive originali relative ai negoziati sul TTIP. La messa a punto di un meccanismo di questo tipo sarà di cruciale importanza, e vi dovranno essere compresi i metodi di designazione dei membri, le loro qualifiche e retribuzione, nonché tutte le scadenze da applicare. Esso dovrebbe coprire sia gli errori di diritto che gli errori di fatto. Innanzitutto si dovrebbe valutare se un meccanismo bilaterale possa essere reso multilaterale, eventualmente sul modello dell'organo d'appello dell'OMC. Qualsiasi meccanismo del genere comporterà costi aggiuntivi, ma ciò dovrebbe essere preso in considerazione.

1.5.5. La questione del rapporto tra **l'ISDS e i sistemi giudiziari nazionali** sarà più difficile da risolvere. Gli AII sono accordi internazionali, e i tribunali nazionali non hanno necessariamente la competenza per interpretare le questioni di diritto internazionale. Anche il sistema migliore può fallire, ma andrebbero vietati i doppi ricorsi. I potenziali litiganti dovrebbero operare una scelta definitiva all'inizio del procedimento, oppure perdere il diritto di adire i tribunali nazionali non appena si rivolgono all'ISDS.

1.6. Un **tribunale internazionale** multilaterale è la risposta di lungo termine. Questa soluzione va messa a punto in parallelo con lo sviluppo dell'ISDS nel TTIP e altrove. È imperativo mantenere una qualche forma di protezione degli investitori internazionali durante le fasi di negoziazione e istituzione di tale organo internazionale.

1.6.1. È importante assicurare la massa critica per l'istituzione di un tribunale internazionale come l'obiettivo di lungo termine per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti. È probabile che un siffatto meccanismo internazionale di appello derivi la sua diffusa accettabilità dal fatto che la sua istituzione sia avvenuta per consenso: tale aspetto, infatti, dovrebbe contribuire a superare gli eventuali problemi correlati che tutte le nuove istituzioni internazionali, tra le quali il Tribunale penale internazionale, si trovano ad affrontare.

1.6.2. Il CESE mette in guardia contro la proposta secondo cui, dato che tutti i membri del G7 partecipano attualmente a negoziati AII, essi potrebbero avviare la creazione di un tribunale internazionale separatamente di propria iniziativa. È possibile raggiungere una massa critica solo se fin dall'inizio viene coinvolto un numero molto maggiore di paesi e se si lascia la porta aperta affinché altri paesi possano aderire se e quando siano interessati.

1.6.3. Nel frattempo il CESE raccomanda che l'UE e gli Stati Uniti si impegnino a creare un meccanismo bilaterale di risoluzione delle controversie sugli investimenti nel quadro del TTIP.

2. Contesto

2.1. Il Comitato osserva che, se due paesi intendono promuovere relazioni economiche tra loro attraverso un AII, ciascuno assumerà l'impegno di garantire determinati livelli di trattamento per gli investitori e per gli investimenti provenienti dall'altro paese. Questi impegni, assunti volontariamente, devono poi essere completati da processi di ratifica nazionale. Essi non danno affatto la priorità all'interesse delle imprese rispetto al diritto dei governi di regolamentare. Nell'interesse dello Stato di diritto, i governi devono tuttavia essere tenuti a rispettare le garanzie che offrono.

2.2. Il Comitato riconosce che, benché gli Stati partecipanti ai negoziati tentino di includere disposizioni intese a proteggere le proprie imprese da azioni discriminatorie dei partner commerciali, un'impresa danneggiata non può realisticamente aspettarsi che qualsiasi controversia sia automaticamente recepita a livello Stato-Stato e che la questione venga così portata al livello politico o diplomatico.

2.2.1. Se le imprese dovessero fare affidamento sull'UE per portare le controversie a livello Stato-Stato, soltanto un numero molto limitato di tali controversie potrebbe avere un seguito, e le imprese più piccole avrebbero meno possibilità di far sentire la propria voce. È poco probabile che molte controversie insorgano tra due ordinamenti giuridici democratici maturi, ma se la procedura di composizione delle controversie tra Stato e Stato dovesse divenire la norma, il loro numero potenziale sarebbe destinato ad aumentare, con notevoli conseguenze sotto il profilo delle risorse per gli Stati.

2.2.2. Come ha osservato ⁽¹⁾ la stessa commissaria Malmström in relazione ai negoziati sul TTIP, il diritto internazionale non può essere invocato nei tribunali statunitensi, e nessuna legge americana vieta la discriminazione nei confronti di investitori stranieri. In altri paesi i giudici nazionali potrebbero essere meno affidabili.

⁽¹⁾ Parlamento europeo, 6 maggio.

2.2.3. Gli investimenti e il commercio non sono la stessa cosa. In una controversia commerciale, è evidente che l'iniziativa spetta allo Stato. È probabile che tali controversie interessino una categoria di prodotti, come ad esempio le banane, i pannelli solari o i prodotti tessili; il dumping è una questione centrale per il sistema delle procedure di risoluzione delle controversie dell'OMC.

3. L'evoluzione dell'ISDS

3.1. Sebbene il numero globale di casi ISDS ⁽¹⁾ rimanga modesto, dal 2002 il ricorso a tale sistema è notevolmente aumentato. Tale sviluppo è proporzionato all'aumento degli IED totali, i quali nel 2013 avevano superato i 25 000 miliardi di dollari USA a livello mondiale. Circa il 50 % di tutti i ricorsi dal 2002 è stato avviato da investitori europei, in misura considerevole da parte di piccole aziende o aziende specializzate ⁽²⁾. È importante che qualsiasi procedura ISDS riformata venga resa più accessibile alle PMI.

3.1.1. Delle 356 controversie composte di cui si è a conoscenza, il 25 % è stato risolto a favore dell'investitore e il 37 % a favore dello Stato. Per le altre si è arrivati a un accordo ⁽³⁾.

3.2. Per via dei problemi, reali e percepiti, posti dall'esito di numerose controversie tra investitore e Stato in tutto il mondo, comprese molte controversie ancora in corso, una parte sempre più consistente dell'opinione pubblica dell'UE, guidata da sindacati, ONG e altre organizzazioni, ha espresso preoccupazioni circa il ricorso a tale sistema, e vi è un'opposizione crescente all'inserimento di un capitolo sugli investimenti e l'ISDS nel TTIP.

3.3. Senza una riforma dell'ISDS e l'inserimento nel TTIP di un capitolo dedicato agli investimenti, il Comitato fa rilevare che gli accordi precedenti, contenuti nei 1 400 trattati bilaterali d'investimento (TBI) conclusi da singoli Stati membri (ad eccezione dell'Irlanda), e in particolare in quelli precedentemente conclusi da nove Stati membri con gli Stati Uniti, resterebbero ovviamente vigenti e validi.

Esito della votazione:

Voti favorevoli:	94
Voti contrari:	191
Astensioni:	25.

⁽¹⁾ 610 cause alla fine del 2014.

⁽²⁾ La camera di commercio di Stoccolma riferisce che, su circa 100 controversie concluse tra il 2006 e il 2011, all'incirca il 22 % erano state avviate da PMI; anche la confederazione delle industrie tedesche (BDI) riferisce che le PMI erano all'origine di circa il 30 % le cause intentate da società tedesche.

⁽³⁾ Commissione europea, Scheda informativa sul sistema ISDS, del 3 ottobre 2013.

III

*(Atti preparatori)***COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO****508^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 27 E 28 MAGGIO 2015**

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale»

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

e alla «Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio»

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)]

(2015/C 332/07)

Relatore generale: Petru Sorin DANDEA

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 31 marzo 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 115 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

e alla

Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)].

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 marzo 2015, ha incaricato la sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 508^a sessione plenaria del 27 e 28 maggio 2015 (riunione del 27 maggio 2015), ha nominato Petru Sorin DANDEA relatore generale e ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 11 voti contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea con cui quest'ultima prosegue l'attuazione delle misure comprese nel Piano d'azione volto a rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 722 final — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale.

1.2. Il CESE è d'accordo con l'inserimento nel meccanismo di scambio automatico di informazioni («SAI»), disciplinato dalla direttiva 2011/16/UE del Consiglio, delle informazioni sui *ruling* fiscali preventivi e gli accordi di prezzo preventivi, che sono talvolta utilizzati dalle imprese con attività transfrontaliere per costruire strutture che portano all'erosione della base imponibile degli Stati membri e a un deterioramento dell'efficienza del mercato interno.

1.3. Il CESE si dichiara contrario all'elusione fiscale («*tax avoidance*») che, pur non essendo illegale, rappresenta una pratica immorale, perché consente alle imprese che vi ricorrono di pagare — in termini assoluti — tasse molto più basse di quelle versate dai privati cittadini o dalle piccole e medie imprese.

1.4. Il CESE ritiene che le misure contenute nella proposta di direttiva possano portare a una significativa riduzione delle perdite di gettito per gli Stati membri e, di conseguenza, ne raccomanda l'adozione nel più breve tempo possibile.

1.5. Le informazioni sui *ruling* fiscali preventivi o sugli accordi di prezzo preventivi sono molto importanti e possono aiutare gli Stati membri ad individuare le operazioni artificiali. Ciononostante, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che la qualificazione giuridica di un'operazione come artificiale può rivelarsi, in molti casi, un'impresa difficile, e per questo motivo raccomanda agli Stati membri di sforzarsi di recepire nel modo più corretto possibile le disposizioni contenute nella proposta di direttiva.

1.6. Il CESE raccomanda alla Commissione europea di intensificare l'azione negoziale a livello dell'OCSE affinché sia adottato lo standard del BEPS (ossia, della lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili) e tale standard comprenda le disposizioni contenute nella proposta di direttiva. Sia lo standard del BEPS che quello del SAI costituiranno gli strumenti più utili per combattere l'evasione e l'elusione fiscali a livello mondiale.

1.7. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*). La direttiva 2014/107/UE del Consiglio, che ha modificato la direttiva 2011/16/UE del Consiglio, tratta tutti i prodotti finanziari, compresi quelli disciplinati dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. La proposta di abrogazione punta a evitare la parallela applicazione di due standard e determina una semplificazione delle norme.

2. Proposte della Commissione

2.1. Il 18 marzo 2015 la Commissione europea ha presentato tre documenti ⁽²⁾ tesi all'attuazione di alcune misure previste nel piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali ⁽³⁾. Il primo [COM(2015) 135 final] è una proposta di direttiva del Consiglio volta a modificare la direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale. Il secondo documento [COM(2015) 136 final] illustra i progressi compiuti e le misure che la Commissione intende adottare per aumentare la trasparenza fiscale. Infine, il terzo [COM(2015) 129 final] è una proposta di direttiva del Consiglio volta ad abrogare la direttiva 2003/48/CE (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*).

2.2. Attraverso la proposta di direttiva che modifica la direttiva 2011/16/UE, la Commissione intende assicurare una cooperazione amministrativa esaustiva ed efficace tra le amministrazioni fiscali, istituendo uno scambio automatico obbligatorio di informazioni sia sui *ruling* transfrontalieri preventivi che sugli accordi di prezzo preventivi utilizzati dalle imprese. Tali pratiche possono portare, in qualche caso, a un basso livello di tassazione nello Stato membro che emette il *ruling* e, al tempo stesso, possono causare una riduzione considerevole dei redditi tassati in altri Stati membri coinvolti.

⁽²⁾ COM(2015) 135 final — Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE per quanto riguarda lo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.
COM(2015) 136 final — Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla trasparenza fiscale per combattere l'evasione e l'elusione fiscali.

COM(2015) 129 final — Proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio.

⁽³⁾ COM(2012) 722 final — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale.

2.3. La proposta di direttiva del Consiglio che abroga la direttiva 2003/48/CEE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*) è necessaria in quanto, con l'adozione, il 9 dicembre 2014, della direttiva 2014/107/UE del Consiglio che modifica la direttiva 2011/16/UE sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale (SAI), la quale recepisce nel diritto dell'UE lo standard a livello mondiale per lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali, quest'ultima direttiva tratterà anche i redditi da risparmio, oltre alle altre categorie di reddito. Per questo motivo la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio deve essere abrogata, per evitare l'applicazione parallela di due standard, cosa che comporterebbe pure un onere amministrativo supplementare e sproporzionato per le imprese.

2.4. La comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla trasparenza fiscale allo scopo di combattere l'evasione e l'elusione fiscali illustra i progressi realizzati nell'attuazione delle misure inserite nel Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali. La Commissione presenta inoltre le misure che potrebbero essere attuate in futuro.

3. Osservazioni generali

3.1. Mediante la proposta di direttiva volta a modificare la direttiva 2011/16/UE sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, la Commissione prosegue l'attuazione delle misure stabilite dal Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali che aveva presentato alla fine del 2012 su richiesta del Consiglio europeo. Nel proprio parere in materia⁽⁴⁾, il CESE ha accolto con grande favore la presentazione del Piano e ha espresso il proprio sostegno alla Commissione nella lotta a questi fenomeni che influiscono sul mercato interno.

3.2. La proposta di direttiva intende inserire all'interno delle categorie di informazioni che sono oggetto di scambio automatico obbligatorio anche i *ruling* fiscali preventivi e gli accordi di prezzo preventivi a carattere transfrontaliero. Spesso le imprese richiedono questi *ruling* alle amministrazioni fiscali per ottenere una conferma della legalità delle loro operazioni commerciali. I *ruling* fiscali non rappresentano di per sé un problema e sono utilizzati da molti Stati membri. Tuttavia, questi *ruling* fiscali sono talvolta utilizzati dalle imprese per creare delle strutture che consentano loro di ridurre le tasse da pagare, generando in questo modo un'erosione della base imponibile negli Stati membri e un deterioramento dell'efficienza del mercato interno. Il CESE conviene sull'inserimento di queste informazioni nella categoria oggetto di scambio automatico obbligatorio, dato che tali informazioni sono necessarie agli Stati membri nei loro sforzi per combattere la pianificazione fiscale aggressiva.

3.3. Le modifiche raccomandate dalla Commissione consentiranno agli Stati membri di individuare anche le eventuali strutture, create da imprese, che portano alla riduzione delle basi imponibili nazionali, ad esempio mediante l'applicazione di prezzi di trasferimento che determinano una bassa tassazione dei redditi in giurisdizioni diverse da quelle in cui tali redditi sono stati prodotti. Il CESE ha espresso a più riprese la propria opposizione a tali pratiche che, pur non essendo illegali, sono immorali perché spingono gli Stati membri ad aumentare il livello di tassazione dei piccoli contribuenti — siano essi imprese o persone fisiche — i quali, in ultima analisi, finiscono per pagare in termini assoluti tasse maggiori rispetto alle grandi imprese.

3.4. La Commissione riconosce che l'elusione fiscale, la frode e l'evasione fiscale presentano una dimensione transfrontaliera considerevole, dato che questi fenomeni sono alimentati da fattori quali la globalizzazione e la maggiore mobilità dei contribuenti. Il CESE ritiene che le misure contenute nella proposta di direttiva possano portare a una significativa riduzione delle perdite di gettito per gli Stati membri e, di conseguenza, ne raccomanda l'adozione nel più breve tempo possibile.

3.5. L'inserimento dei redditi da risparmio all'interno delle categorie di reddito che sono oggetto di scambio automatico obbligatorio di informazioni (disciplinato dalla direttiva sulla cooperazione amministrativa nel settore fiscale) semplifica il regime normativo, aumentando nel contempo la trasparenza del processo di tassazione. Il CESE accoglie con favore la proposta di direttiva che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*), il cui obiettivo è ripreso ed ampliato nella direttiva 2014/107/UE del Consiglio che ha modificato la direttiva 2011/16/UE sullo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale* (GU C 198 del 10.7.2013, pag. 34).

4. Osservazioni specifiche

4.1. La pianificazione fiscale aggressiva perseguita da alcune imprese con attività transfrontaliere provoca ogni anno perdite di gettito pari a centinaia di miliardi per i bilanci degli Stati membri. Il CESE conviene sull'opportunità di includere non solo i *ruling* fiscali preventivi, ma anche gli accordi di prezzo preventivi siglati dalle autorità degli Stati membri, nelle categorie di informazioni che sono oggetto di scambio obbligatorio (disciplinato dall'articolo 8, paragrafo 5, lettera a), della direttiva 2011/16/UE) e ritiene che tale modifica rappresenti un passo necessario per aumentare la trasparenza fiscale e lottare contro questo fenomeno pernicioso.

4.2. Anche se, conformemente alle disposizioni della proposta di direttiva, gli Stati membri avranno accesso ad informazioni sia sui *ruling* fiscali che sugli accordi di prezzo, non è garantita l'eliminazione delle strutture usate dalle imprese per evitare il pagamento delle tasse. Nella maggior parte dei casi, tali strutture sfruttano le lacune nella legislazione degli Stati membri, oppure le incoerenze esistenti tra le diverse legislazioni nazionali. Il Comitato raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di continuare a prendere in considerazione la semplificazione e l'armonizzazione del quadro giuridico esistente a livello europeo e anche nazionale.

4.3. Le informazioni sui *ruling* fiscali preventivi o sugli accordi di prezzo preventivi sono molto importanti e possono aiutare gli Stati membri ad individuare le operazioni artificiali. Applicando la norma generale antiabuso prevista dalla direttiva 2011/96/UE (direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi — direttiva sulle società controllanti e su quelle controllate), gli Stati membri potranno recuperare il gettito fiscale perduto a causa di operazioni artificiali. Ciononostante, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che la qualificazione giuridica di un'operazione come artificiale può rivelarsi, in molti casi, un'impresa difficile.

4.4. Il CESE rinnova la proposta avanzata in un parere precedente secondo cui gli Stati membri dovrebbero istituire una procedura che impedisca alle imprese che promuovono l'elusione fiscale, oppure effettuano le loro operazioni tramite giurisdizioni che sono considerate paradisi fiscali, di accedere ai fondi pubblici e a quelli europei.

4.5. Tenuto conto della grande quantità di informazioni che sarà oggetto di scambio automatico obbligatorio (SAI) e alla luce dell'aggiunta di tipi di informazione differenti da quelli già previsti all'articolo 8, il CESE raccomanda agli Stati membri di garantire le risorse umane e informatiche necessarie per una corretta attuazione delle disposizioni contenute nella proposta di direttiva. Il CESE ritiene inoltre necessario formare il personale delle autorità fiscali nazionali che è competente in materia di scambio automatico obbligatorio di informazioni, in modo che sia in grado di utilizzare correttamente i moduli che saranno preparati assieme alla Commissione, i quali faciliteranno non solo lo scambio delle informazioni ma anche la loro registrazione nel futuro registro centrale che sarà gestito dalla Commissione.

4.6. Per effetto delle modifiche apportate nel 2013 e di quelle raccomandate dalla proposta di direttiva in esame, la direttiva 2011/16/UE prevede lo scambio di informazioni per tutti i principali tipi di reddito percepiti da persone fisiche e, soprattutto, da persone giuridiche. Questo significa che gli Stati membri disporranno di informazioni sui redditi conseguiti nel territorio dell'Unione europea. Le strutture create dalle imprese che perseguono una pianificazione fiscale aggressiva coinvolgono in molte situazioni anche giurisdizioni o territori esterni all'UE. Poiché la proposta di direttiva in esame presentata dalla Commissione è più ambiziosa rispetto allo standard proposto per il BEPS (ossia, della lotta contro l'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili) che è attualmente oggetto di negoziato in sede OCSE, il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di intensificare gli sforzi di cooperazione affinché tale standard del BEPS diventi, assieme allo standard del SAI, una norma di livello veramente mondiale.

4.7. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione che abroga la direttiva 2003/48/CE del Consiglio (ossia, la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o *savings directive*). In pratica, come è stato indicato, la direttiva 2014/107/UE del Consiglio, che ha modificato la direttiva 2011/16/UE, tratta tutti i prodotti finanziari, compresi quelli disciplinati dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. L'obiettivo della proposta di direttiva in esame è evitare l'applicazione parallela di due standard sullo scambio di informazioni finanziarie a fini fiscali. In questo modo si otterrà non solo una semplificazione delle norme fiscali, ma anche una loro maggiore trasparenza.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»

[COM(2015) 098 final — 2015/0051 (NLE)]

(2015/C 332/08)

Relatore: Carlos Manuel TRINDADE

Correlatrice: Vladimira DRBALOVÁ

Il Consiglio, in data 10 marzo 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 148 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

[COM(2015) 098 final — 2015/0051 (NLE)].

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 maggio 2015.

Alla sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 109 voti favorevoli, 9 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La lunga e persistente crisi economica dell'UE ha inciso molto negativamente in particolare sulla disoccupazione di lunga durata, e ha reso lenta e difficile la transizione dei giovani dall'istruzione al mercato del lavoro. Altrettanto negativo è stato l'impatto sui livelli di povertà nella grande maggioranza degli Stati membri, nonostante gli sforzi profusi e le misure adottate e, invece dell'auspicata convergenza delle economie, si sono accentuate le differenze tra i paesi e tra le regioni degli Stati membri. Il CESE considera inaccettabile questa situazione e raccomanda che la Commissione, di concerto con gli Stati membri, definisca obiettivi e misure dettagliate a breve termine per invertire questa situazione.

1.2. Il CESE si compiace che la Commissione europea abbia modificato gli orientamenti per l'occupazione per il 2015 per tenere conto della recente situazione e porre rimedio a molte delle debolezze economiche e sociali esistenti.

1.3. Tenendo conto in particolare della forte interazione esistente tra gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri, il CESE esorta la Commissione e gli Stati membri ad attuare con urgenza le necessarie modifiche delle politiche economiche, finanziarie e sociali al fine di conseguire pienamente gli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.4. Il CESE ha accolto con favore il «pacchetto di investimenti sociali»⁽¹⁾ e si compiace per il lancio della Garanzia per i giovani, in merito alla quale ha presentato proposte di miglioramento⁽²⁾. Questi contributi del CESE rimangono validi e meritano la dovuta attenzione da parte della Commissione nell'ambito del semestre europeo. Il ruolo degli Stati membri in termini di aumento degli investimenti pubblici per la creazione di posti di lavoro è fondamentale, e la dimensione «occupazionale» negli appalti pubblici dovrebbe essere valorizzata come criterio importante per la selezione delle proposte.

1.5. A giudizio del CESE, i nuovi orientamenti per l'occupazione devono superare i punti deboli e spingere a una forte mobilitazione di tutti gli attori economici e sociali di primo piano attorno a politiche adeguate e realistiche che promuovano la crescita e la competitività e portino alla creazione di posti di lavoro, al fine di attuare la strategia Europa 2020 (e la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva che essa prevede) e di conseguire il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini europei e la loro armonizzazione nel progresso.

⁽¹⁾ GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽²⁾ SOC/522, del 18.3.2015 — Parere del CESE in merito all'*Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* — prefinanziamento (in attesa di pubblicazione sulla GU).

1.6. Il CESE è profondamente preoccupato per il persistere della politica di austerità nell'UE, che impedirà il conseguimento degli obiettivi in materia di occupazione e riduzione della povertà. In questa prospettiva, il CESE si meraviglia che la Commissione ignori completamente, sia nella relazione comune sull'occupazione che negli orientamenti per l'occupazione, il pericolo che il ridotto tasso di inflazione si trasformi in deflazione. Alcune categorie sono state particolarmente colpite, come i giovani, i lavoratori poco qualificati, i disoccupati di lungo periodo, le donne, le persone con disabilità, i migranti, i bambini, i Rom e le famiglie monoparentali. Il CESE ritiene che gli orientamenti per l'occupazione non tengano conto in misura sufficiente della necessità di rendere la lotta alla disoccupazione e alla povertà uno degli obiettivi centrali della politica dell'Unione europea e degli Stati membri.

1.6.1. Secondo il CESE, l'UE non è riuscita a creare e offrire opportunità di lavoro, in quanto sono varie le sfide che richiedono risposte adeguate e urgenti da parte dell'UE e degli Stati membri:

- a) il persistere di un alto tasso di disoccupazione in molti Stati membri;
- b) il livello inaccettabile della disoccupazione giovanile;
- c) l'allarmante disoccupazione di lunga durata;
- d) la crescente segmentazione del mercato del lavoro e il continuo aumento dei contratti atipici;
- e) la scarsa qualità dei nuovi posti di lavoro;
- f) l'elevato rischio di esclusione e segregazione sociale, in particolare dei bambini, dei rom, degli immigrati e delle persone senza fissa dimora, che può portare a perdere il contatto con il mercato del lavoro e a uno stato di povertà maggiore;
- g) il continuo aumento delle situazioni di bassa retribuzione, nonché di «povertà lavorativa»;
- h) le crescenti disuguaglianze tra gli Stati membri e al loro interno;
- i) la scarsa mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE;
- j) il persistere della disuguaglianza di genere e un rischio di povertà maggiore cui sono esposte le donne;
- k) la scarsa corrispondenza tra l'offerta e la domanda di lavoro dovuta all'inadeguatezza delle competenze e al basso livello di passaggio dalla scuola al lavoro;
- l) l'insufficiente coinvolgimento delle parti sociali e anche della società civile nelle politiche del mercato del lavoro.

1.6.2. Gli orientamenti dovrebbero stabilire obiettivi quantificati per l'occupazione e la riduzione della povertà, che dovrebbero essere integrati da obiettivi misurabili per i gruppi vulnerabili. Gli obiettivi degli Stati membri, pur tenendo conto dei vincoli specifici, dovrebbero essere sufficientemente ambiziosi per consentire all'UE di raggiungere gli obiettivi stabiliti per l'intero spazio europeo.

1.6.3. A giudizio del CESE, la mancata quantificazione, nel breve e nel medio termine, degli orientamenti è il riflesso di un indebolimento dell'approccio europeo all'occupazione e alla povertà. L'attribuzione esclusiva agli Stati membri del compito di definire gli obiettivi contribuirà a un loro minore coinvolgimento nelle politiche per l'occupazione e nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

1.6.4. Il CESE esorta la Commissione a promuovere l'economia sociale come mezzo per aumentare le opportunità sul mercato del lavoro a favore dei disoccupati e dei gruppi vulnerabili, e raccomanda agli Stati membri di assegnare un finanziamento adeguato e sostenibile.

1.6.5. Il CESE condivide la constatazione della Commissione riguardo al persistente accesso limitato delle PMI al credito, che costituisce un grave ostacolo alla creazione di posti di lavoro. Inoltre, l'evoluzione della politica della BCE non ha portato a un miglioramento delle condizioni di finanziamento nell'economia reale, fatto che preoccupa il CESE e che dovrebbe essere oggetto di un'attenzione particolare da parte dell'UE e degli Stati membri. Va sfruttato maggiormente il potenziale delle PMI in termini di creazione di posti di lavoro, attraverso il miglioramento dell'accesso al credito, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e le opportunità di mercato, tenendo presente il ruolo delle medie e grandi imprese in tale processo.

1.6.6. Il CESE è convinto che la ripresa della crescita al fine di migliorare il mercato del lavoro debba passare prima di tutto per il rafforzamento della domanda interna, in particolare con cospicui investimenti pubblici che fungano da catalizzatore per quelli privati. È questa la via da seguire per avvicinare l'Europa alla piena occupazione, obiettivo che rimane centrale per il CESE.

1.6.7. Il CESE ritiene che gli aspetti sociali degli appalti pubblici possano svolgere un ruolo centrale nel migliorare la qualità dei mercati del lavoro. Ogni appalto pubblico deve comprendere disposizioni che vietino al contraente e ai suoi subappaltatori il ricorso a contratti precari, al lavoro autonomo forzato oppure a scadenze molto distanti per il pagamento delle fatture.

1.6.8. Il CESE invita gli Stati membri a coinvolgere in modo più efficace le parti sociali nelle politiche di regolamentazione del mercato del lavoro, in particolare nella promozione della contrattazione collettiva, nel rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro, nella riduzione della segmentazione del mercato del lavoro e nel potenziamento degli investimenti nel capitale umano per far fronte ai rischi sociali e conseguire una maggiore inclusione sociale.

1.6.9. Il CESE sollecita una revisione del testo della proposta di orientamenti per l'occupazione, nei seguenti termini:

- Orientamento 5: inserire nella prima frase «[...] ridurre gli ostacoli che impediscono alle imprese di assumere personale **e promuovere la stabilità dell'occupazione e la qualità dei posti di lavoro** [...]», e aggiungere alla fine della frase «**e comporta l'uso ambizioso degli investimenti sociali per promuovere l'occupazione.**»;
- Orientamento 6: introdurre **un obiettivo specifico e misurabile per la lotta alla disoccupazione giovanile e una valutazione periodica dell'efficacia nell'impiego delle risorse**;
- Orientamento 7:
 - le parti sociali e la società civile devono essere maggiormente coinvolte nella concezione e nell'attuazione delle pertinenti riforme, **purché ciò avvenga tenendo conto delle specificità nazionali e nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali nazionali**;
 - alla fine del primo paragrafo, aggiungere la seguente frase: «Le istituzioni pubbliche devono dare il buon esempio per quel che concerne la qualità del lavoro, tutelando in particolare gli aspetti sociali negli appalti pubblici, specialmente l'assunzione delle persone disoccupate da lunga data e di quelle escluse dal mercato del lavoro».
 - aggiungere la definizione di «occupazione di qualità» nei termini seguenti: «Dovrebbe essere garantita un'occupazione di qualità in termini di **salari equi/retribuzioni adeguate, rapporti di lavoro stabili e rappresentanza dei lavoratori**, sicurezza socioeconomica [...]» e modificare il titolo dell'orientamento: «rafforzare il funzionamento dei mercati del lavoro **per creare posti di lavoro di qualità**»;
- Orientamento 8: **eliminare il proposto collegamento automatico fra età pensionabile legale negli Stati membri e aspettativa di vita**, includendo al contrario **la necessità di promuovere misure che avvicinino l'età effettiva di pensionamento all'età pensionabile prevista dalla legge**.

2. Introduzione

2.1. Nell'analisi annuale della crescita ⁽³⁾, che apre il quinto semestre europeo, la Commissione raccomanda di fondare le politiche economiche e sociali dell'Unione europea nel 2015 su tre pilastri principali: la spinta coordinata agli investimenti, l'impegno rinnovato alle riforme strutturali e il mantenimento della responsabilità di bilancio.

⁽³⁾ COM(2014) 902 final.

2.2. Nel quadro del pacchetto di documenti pubblicati unitamente all'analisi annuale della crescita, la relazione comune sull'occupazione ⁽⁴⁾ analizza l'evoluzione della situazione sociale e occupazionale in Europa, sulla base dell'attuazione degli orientamenti per l'occupazione all'interno dei programmi nazionali di riforma e delle raccomandazioni specifiche per paese.

2.3. Nel 2014 la crescita del PIL si è attestata sull'1,3 % nell'UE e sullo 0,8 % nella zona euro. Nel 2015 la crescita sarà leggermente superiore (rispettivamente, 1,5 % e 1,1 %) e si prevede che migliori ulteriormente nel 2016 (rispettivamente, 2,0 % e 1,7 %). Vi sono fattori interni che ostacolano una crescita più rapida nell'UE. Il persistente rischio di bassa crescita, vicina all'«inflazione zero», e di un elevato tasso di disoccupazione è diventato una preoccupazione primaria.

2.4. Il CESE è pienamente d'accordo sul fatto che la debolezza degli investimenti ostacola la ripresa dell'Europa. Si rallegra pertanto dell'intenzione della Commissione di rafforzare la competitività e stimolare gli investimenti in vista della creazione di posti di lavoro, osservando che il «piano di investimenti per l'UE» ⁽⁵⁾ rappresenta un passo nella direzione giusta, ma è troppo limitato, in quanto ignora la necessità di forti investimenti pubblici, prevede solo investimenti infrastrutturali e tace sugli investimenti sociali ⁽⁶⁾. Il CESE raccomanda che i futuri investimenti pubblici non siano considerati spese ai fini del calcolo dei disavanzi secondo le regole di bilancio dell'UE, e ribadisce la necessità di seguire nuovi approcci per l'acquisizione delle risorse e di gestire in modo equilibrato le eccedenze di risorse in alcuni Stati membri e le carenze in altri.

2.5. Nel presente parere il CESE reitera alcune raccomandazioni, già formulate in precedenti pareri ⁽⁷⁾, di cui la Commissione non ha tenuto debitamente conto.

3. Il persistere di un elevato livello di disoccupazione, ivi comprese la disoccupazione di lunga durata e quella giovanile, della povertà e delle disparità sociali nell'UE

3.1. Il presente capitolo illustra gli aspetti più rilevanti della relazione comune sull'occupazione ⁽⁸⁾, che contraddistinguono l'attuale situazione sociale nell'UE.

3.2. L'Europa continua a vivere una situazione estremamente critica per quanto riguarda la **disoccupazione** ⁽⁹⁾, con grandi differenze tra gli Stati membri. Attualmente l'UE conta 24,1 milioni di disoccupati e presenta tassi di disoccupazione che vanno dal 4,8 % in Germania e 4,9 % in Austria al 23,7 % in Spagna e 25,8 % in Grecia.

3.2.1. Tra il primo trimestre del 2008 e lo stesso periodo del 2014 ⁽¹⁰⁾, i posti di lavoro a tempo pieno sono diminuiti di 8,1 milioni, mentre si è verificato un costante aumento dell'occupazione a tempo parziale (più di 4 milioni di posti di lavoro). Va riconosciuto inoltre che il peso degli aggiustamenti è gravato essenzialmente sui posti di lavoro temporanei (i cui contratti non sono stati rinnovati).

3.2.2. La disoccupazione di lunga durata continua ad aumentare, e nel corso dell'ultimo anno è passata dal 45 % al 49 % (in percentuale della disoccupazione totale). In Europa il rischio di emarginazione si è aggravato, dal momento che «uno su cinque dei disoccupati di lunga durata nell'UE non ha mai lavorato, e tre su quattro sono giovani di età inferiore ai 35 anni» ⁽¹¹⁾.

3.2.3. I giovani ⁽¹²⁾ e i lavoratori poco qualificati sono stati i più colpiti dall'aumento della disoccupazione, con tassi quasi doppi rispetto a quelli della disoccupazione totale. I tassi di disoccupazione giovanile variano dal 7,6 % in Germania e 9,1 % in Austria al 50,7 % in Grecia e 53,7 % in Spagna.

⁽⁴⁾ COM(2014) 906 final.

⁽⁵⁾ COM(2014) 903 final.

⁽⁶⁾ ECO/374, del 19.3.2015 — Parere del CESE sul tema *Un piano di investimenti per l'Europa* (in attesa di pubblicazione sulla GU).

⁽⁷⁾ GU C 133 del 9.5.2013, pag. 77; GU C 11 del 15.1.2013, pag. 65; GU C 143 del 22.5.2012, pag. 94; GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66.

⁽⁸⁾ COM(2014) 906 final.

⁽⁹⁾ Sebbene sia inferiore di 0,3 punti percentuali rispetto a un anno prima, nel dicembre 2014 il tasso di disoccupazione nell'UE-28 era pari al 9,9 % (11,4 % per la ZE-18).

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 906 final.

⁽¹¹⁾ Ibid.

⁽¹²⁾ Anche se inferiore di 1,7 punti percentuali rispetto a un anno prima, nel dicembre 2014 il tasso di disoccupazione giovanile nell'UE-28 era pari al 21,4 % (23 % per la ZE-18).

3.3. Tale evoluzione dei tassi di disoccupazione incide anche sul **tasso di occupazione** dell'UE, che continua a mostrare un andamento negativo⁽¹³⁾, rendendo praticamente irrealizzabile l'obiettivo del 75 % fissato per il 2020. Si riscontrano inoltre forti squilibri nella evoluzione dell'occupazione tra i vari segmenti del mercato del lavoro, tra i diversi Stati membri e tra le loro regioni.

3.3.1. Nel 2013 i tassi di occupazione più bassi caratterizzavano gli Stati membri dell'Europa meridionale. Tra il 2008 e il 2013, molti dei suddetti Stati membri hanno fatto registrare un notevole calo del tasso di occupazione, mentre in alcuni Stati membri dell'Europa settentrionale esso è migliorato o è rimasto invariato.

3.3.2. Tra il 2008 e il 2013 il tasso di occupazione dei giovani (15-24) è passato dal 37 % al 32 %, con un calo di cinque punti percentuali⁽¹⁴⁾. In 8 Stati membri il tasso di occupazione giovanile è addirittura diminuito di 12 o più punti percentuali. La Germania è stata l'unico paese in cui non si è verificata alcuna riduzione del tasso di occupazione giovanile (47 %).

3.4. La comunicazione osserva che **il tasso di rischio di povertà e di esclusione sociale** è aumentato in modo significativo, con un'accentuazione delle differenze tra gli Stati membri. Tra il 2008 e il 2012 il numero di europei a rischio di povertà o di esclusione sociale è aumentato di 9 milioni, raggiungendo il 25,1 % della popolazione. Il CESE considera inaccettabile che in molti paesi europei il tasso di rischio di povertà ed esclusione sociale rimanga molto elevato e sia perfino aumentato negli ultimi anni⁽¹⁵⁾.

3.4.1. Vi è un crescente numero di nuclei familiari privi di occupazione o caratterizzati da bassa intensità di lavoro e da povertà lavorativa. Nel 2013 quasi 32 milioni di persone hanno subito gravi privazioni materiali.

3.4.2. È aumentato il rischio di povertà o di esclusione sociale dei bambini, e le famiglie monoparentali si trovano ad affrontare un rischio di povertà doppio rispetto alle famiglie con due adulti⁽¹⁶⁾. Anche il rischio di povertà dei cittadini di paesi terzi è due volte più grande rispetto ai cittadini degli Stati membri (49 % contro 24 % nel 2012). Circa il 31 % delle famiglie con 3 o più figli è a rischio di povertà o di esclusione sociale.

3.4.3. Dal 2011 è diminuita la spesa sociale, il che ha aggravato le condizioni economiche e sociali⁽¹⁷⁾. In alcuni Stati membri, le persone in situazioni di vulnerabilità e con un reddito basso hanno continuato a incontrare difficoltà nell'accesso all'assistenza sanitaria, in particolare in paesi come la Finlandia, il Portogallo e la Grecia.

3.5. La **segmentazione del mercato del lavoro** resta notevole in diversi Stati membri; risaltano in particolare le alte percentuali di lavoro temporaneo (40 %) e a tempo parziale (30 %) tra i giovani, la persistenza dei divari retributivi tra uomini e donne e i bassi tassi di transizione da forme contrattuali meno tutelate ad altre che garantiscono una maggiore protezione.

4. Osservazioni generali in merito agli orientamenti proposti

4.1. I risultati della recente consultazione pubblica sulla strategia Europa 2020⁽¹⁸⁾ mostrano che — in materia di occupazione, R&S e povertà — l'UE è ancora assai lontana dagli obiettivi prefissati. I dati del 2013 indicano un tasso di occupazione del 68,4 % (ben al di sotto dell'obiettivo del 75 %), un livello di investimenti nella R&S pari al 2,0 % del PIL (assai lontano dall'obiettivo del 3 %) e 122 milioni di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale (piuttosto distante dall'obiettivo di 97 milioni).

4.2. Il CESE prende atto dei progressi realizzati dalla Commissione con questi orientamenti rispetto a quelli del 2010, e si compiace dell'approccio più positivo dell'orientamento 5.

4.3. Nel contesto della prolungata crisi economica e finanziaria e di una ripresa ancora molto fragile, la lotta alla disoccupazione e alla povertà deve costituire un obiettivo centrale della politica dell'UE e degli Stati membri. Il CESE è del parere che le iniziative di monitoraggio del mercato del lavoro, del passaggio dalla scuola al mondo del lavoro e della lotta alla povertà debbano essere migliorate e comprendere misure e obiettivi specifici per i gruppi più vulnerabili.

⁽¹³⁾ Nel 2013, il tasso di occupazione nell'UE era pari al 68,4 %, mentre nel 2008 era al 70,3 % (- 1,9 punti percentuali).

⁽¹⁴⁾ Tra il 2008 e il 2013 il calo del tasso di occupazione (20-64 anni) nella ZE-18 è stato di 2,5 punti percentuali, passando dal 70,2 % del 2008 al 67,7 % del 2013.

⁽¹⁵⁾ COM(2014) 906 final, pag. 53.

⁽¹⁶⁾ Nel 2012, nell'UE-28 questi dati erano, rispettivamente, il 47,8 % e il 24,4 %.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 906 final, pag. 23.

⁽¹⁸⁾ COM(2015) 100 final.

4.4. Il CESE osserva che gli orientamenti in materia di occupazione non comprendono obiettivi quantitativi; ne consegue che gli Stati membri sono meno vincolati al raggiungimento di obiettivi comuni per l'occupazione nell'UE. In molti dei propri pareri, il CESE ha presentato varie proposte per definire obiettivi misurabili, in particolare per quanto riguarda la parità di genere, l'occupazione giovanile, la lotta contro le condizioni di lavoro con una protezione sociale insufficiente, la lotta contro la povertà (anche delle persone occupate) e l'occupazione dei migranti e delle persone con disabilità ⁽¹⁹⁾.

4.5. Bisogna tener conto degli aspetti sociali degli appalti pubblici in quanto mezzo fondamentale per aumentare la qualità del mercato del lavoro e stimolare la domanda di manodopera.

4.6. La strategia europea per l'occupazione deve prevedere obiettivi chiari in materie quali la riduzione della disoccupazione giovanile, la diminuzione dei disoccupati di lungo periodo, l'offerta di lavoro o di formazione ai giovani entro un arco di tempo molto breve, la creazione di strutture di custodia adeguate per conciliare vita professionale e familiare, la riduzione delle disuguaglianze tra donne e uomini e la lotta alla povertà, valutando nel contempo l'efficacia delle misure adottate. Gli orientamenti del 2010 hanno poco contribuito a migliorare l'occupazione e a ridurre la povertà, e questa mancanza di progressi impone all'UE e agli Stati membri di cercare con urgenza soluzioni più ambiziose.

5. Osservazioni specifiche e proposte di modifica dei quattro orientamenti in materia di occupazione

5.1. *Orientamento 5: rilanciare la domanda di lavoro*

5.1.1. Il CESE ha manifestato il proprio esplicito sostegno all'obiettivo dell'UE di portare il tasso di occupazione al 75 % entro il 2020. Tuttavia, considera con preoccupazione la tendenza negativa osservata negli ultimi anni, che impone di modificare le politiche pertinenti per poter ancora conseguire tale obiettivo.

5.1.2. Il CESE riconosce che il ruolo dello Stato e degli investimenti pubblici è fondamentale per la creazione di posti di lavoro. Chiede pertanto uno sforzo considerevole in termini di investimenti pubblici e politiche per l'occupazione intelligenti e ambiziose tese alla creazione di posti di lavoro; la dimensione occupazionale deve quindi costituire un criterio importante per l'aggiudicazione degli appalti pubblici. I posti di lavoro «tecnologici», «verdi» e «bianchi» e i gruppi dei «giovani» e dei «disoccupati di lungo periodo» devono costituire gli elementi prioritari degli orientamenti per l'occupazione.

5.1.3. Il CESE si rallegra per le misure volte a facilitare la creazione di posti di lavoro — in particolare il sostegno alle PMI e all'imprenditorialità, nonché la promozione dell'economia e innovazione sociali — ed esorta pertanto l'UE e gli Stati membri a concentrarsi su tali misure. Nel contempo, chiede che la creazione di posti di lavoro avvenga su basi sostenibili. In questa prospettiva, propone di aggiungere alla prima frase dell'orientamento 5 «[...] ridurre gli ostacoli all'assunzione di personale e promuovere la stabilità dell'occupazione e la qualità dei posti di lavoro [...]».

5.1.4. Già da molto tempo il CESE ritiene che sia necessario puntare sulla R&S, sulla formazione, sulle infrastrutture, sulla sanità e sui servizi sociali, al fine di creare occupazione e favorire la crescita economica. In quest'ottica, il CESE ha sottolineato i molteplici effetti positivi degli investimenti sociali sull'occupazione, e ha caldeggiato la promozione degli investimenti quale elemento fondamentale per la revisione degli orientamenti integrati ⁽²⁰⁾.

5.1.5. Per quanto concerne la fiscalità, il CESE raccomanda alcune modifiche per alleggerire l'onere fiscale che grava sul lavoro, a condizione che esse non mettano in discussione i livelli di protezione sociale e altre spese sociali, che occorre al contrario migliorare. Tutti i redditi devono contribuire, nella debita misura, al finanziamento della sicurezza sociale. Sarà quindi necessario prendere in considerazione altre fonti di entrate per compensare tale riduzione (ad esempio le risorse proprie dell'UE ⁽²¹⁾), la tassazione delle transazioni finanziarie e le imposte sulle proprietà e sulle imprese).

5.1.6. Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva, secondo le specificità nazionali e salvaguardando l'autonomia delle parti sociali. L'introduzione di salari minimi nazionali e l'aumento dei salari più bassi contribuiscono positivamente alla crescita della domanda interna e alla riduzione della povertà.

⁽¹⁹⁾ GU C 242 del 23.7.2015, pag. 9, GU C 12 del 15.1.2015, pag. 16; GU C 354 del 28.12.2010, pag. 8; GU C 318 del 23.12.2009, pag. 52; GU C 318 del 23.12.2009, pag. 15; GU C 318 del 23.12.2009, pag. 113.

⁽²⁰⁾ GU C 226 del 16.7.2014, punti 1.5 e 5.3.3.

⁽²¹⁾ Come descritto nel parere ECO/377 sul tema *Un'imposta europea come risorsa propria dell'UE* (in attesa di pubblicazione sulla GU).

5.2. Orientamento 6: rafforzare l'offerta di lavoro e le competenze

5.2.1. Come ha già sottolineato il CESE, una politica che punti sulla qualità del lavoro e fissi obiettivi ambiziosi in materia di istruzione, formazione professionale e apprendimento permanente, contribuisce in maniera significativa alla crescita e all'aumento della produttività. Il Comitato si compiace pertanto della priorità che la Commissione attribuisce alla lotta contro l'abbandono scolastico e contro le incompatibilità tra l'offerta di competenze e le esigenze del mercato del lavoro.

5.2.2. Nonostante gli «sviluppi positivi per quanto riguarda la disoccupazione giovanile»⁽²²⁾, il CESE ritiene che la situazione sia tuttora molto grave in alcuni Stati membri, in particolare nei paesi dell'Europa meridionale, e non può accettare che le differenze tra i paesi siano così marcate e persistenti. Il CESE ha ripetutamente invocato obiettivi ambiziosi per la lotta alla disoccupazione giovanile, sia nel quadro della strategia Europa 2020 che nell'ambito degli orientamenti per l'occupazione, e insiste fermamente affinché, indipendentemente dalla revisione della suddetta strategia, sia stabilito in questo orientamento un obiettivo quantificato per la riduzione della disoccupazione giovanile.

5.2.3. Il CESE considera molto preoccupante il fatto che la percentuale dei giovani disoccupati e non iscritti a corsi di istruzione o formazione sia aumentata notevolmente in metà degli Stati membri. Questi ultimi dovrebbero istituire sistemi per l'apprendimento permanente e la formazione continua per tutti i gruppi di età. Il CESE esorta l'UE e gli Stati membri ad attuare con la massima priorità i piani nazionali nel contesto della Garanzia per i giovani, dotando le istituzioni pertinenti dei mezzi necessari, valutando nel contempo la qualità dei piani nazionali e l'efficacia delle risorse finanziarie già impiegate.

5.2.4. Dato il peso crescente dei disoccupati di lunga periodo, il CESE sottolinea l'urgente necessità che l'Unione europea e gli Stati membri elaborino piani nazionali di lotta alla disoccupazione di lunga durata simili agli attuali piani della Garanzia per i giovani, e stabiliscano obiettivi per ridurre il numero di questo tipo di disoccupati.

5.2.5. Il CESE considera fondamentali lo sviluppo delle competenze dei lavoratori non qualificati e la promozione dell'istruzione degli adulti, nell'ottica di un miglioramento delle competenze volto a renderle più adeguate alle esigenze del mercato del lavoro. Gli Stati membri devono offrire possibilità di formazione a tutti i disoccupati e a tutti i lavoratori. A tal fine, in questo orientamento bisogna prendere in considerazione e chiedere misure quali la fissazione di indicatori concernenti gli investimenti pubblici e privati nella formazione professionale, nonché il diritto dei lavoratori a permessi retribuiti a fini di formazione. Anche la promozione della formazione per l'apprendistato e la modernizzazione dei programmi di formazione sono essenziali per facilitare il passaggio dalla scuola al lavoro; le imprese devono pertanto essere sensibilizzate all'importanza della formazione.

5.3. Orientamento 7: rafforzare il funzionamento dei mercati del lavoro

5.3.1. Il CESE si rallegra del fatto che l'orientamento menzioni la necessità di garantire un'occupazione di qualità in termini di sicurezza socioeconomica, opportunità di istruzione e formazione, condizioni lavorative (inclusa la salute e la sicurezza) ed equilibrio tra vita professionale e vita privata. Il Comitato chiede tuttavia che nella definizione di posti di lavoro di qualità siano inclusi, tra l'altro, salari equi/retribuzioni adeguate, rapporti di lavoro stabili, parità di genere e rappresentanza dei lavoratori. Il CESE insiste sulla necessità di monitorare il mercato del lavoro e, in particolare, la riduzione della segmentazione e gli aspetti qualitativi dei nuovi posti di lavoro creati.

5.3.2. Come ha già affermato il CESE, la dimensione qualitativa dell'occupazione è di fondamentale importanza, poiché la creazione di occupazione a qualsiasi prezzo, senza condizioni economiche e sociali dignitose (precarietà, salari molto bassi, senza le necessarie condizioni di salute e sicurezza sul luogo di lavoro) non costituisce una soluzione. È quindi necessario invertire tale tendenza riscontrata in numerosi Stati membri. Per dare risalto a questa priorità, il CESE propone di modificare il titolo dell'orientamento 7 come segue: «rafforzare il funzionamento dei mercati del lavoro per creare posti di lavoro di qualità».

5.3.3. Il CESE ritiene che i nuovi posti di lavoro debbano essere oggetto di una valutazione sistematica sulla base di criteri qualitativi. Il diritto del lavoro deve promuovere contratti stabili. Indipendentemente dal tipo di contratto, nessun lavoratore può essere privato di adeguati diritti in materia di tutela del lavoro. I contratti atipici devono essere l'eccezione anziché diventare la regola. Il CESE ribadisce la necessità che gli Stati membri proseguano i loro sforzi per integrare l'economia informale nell'economia formale ed eliminare il lavoro sommerso.

⁽²²⁾ COM(2014) 906 final.

5.3.4. A giudizio del CESE, gli enti pubblici devono dare il buon esempio per quanto riguarda la qualità del lavoro, poiché tale obbligo non può essere violato attraverso l'esternalizzazione o gli appalti pubblici. Gli enti pubblici devono pertanto fare ampio uso delle possibilità degli aspetti sociali degli appalti pubblici — di cui alla direttiva 2014/24/UE per garantire la qualità del lavoro — evitare i contratti precari o il lavoro autonomo forzato e imporre contratti equi ai subappaltatori.

5.3.5. Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro e di migliorare l'interazione di queste ultime con le politiche passive. L'agevolazione del passaggio da periodi di disoccupazione all'occupazione, con condizioni economiche dignitose durante i periodi di transizione, merita un'attenzione particolare da parte dei servizi pubblici dell'occupazione, che devono fornire un sostegno personalizzato e tempestivo ai disoccupati. Le politiche attive devono essere rafforzate e non certo indebolite. Ciò comporta la salvaguardia di una base finanziaria adeguata ai tempi di crisi e alla grave situazione del mercato del lavoro.

5.3.6. Il CESE approva l'aumento della mobilità dei lavoratori all'interno dello spazio europeo, ponendo come condizioni la salvaguardia della trasferibilità dei diritti a pensione, il riconoscimento delle qualifiche e il trattamento dei lavoratori in conformità alle condizioni di lavoro in vigore nel paese ospitante. Anche i lavoratori provenienti da paesi terzi devono essere trattati con dignità, garantendo il rispetto delle leggi e l'eliminazione di abusi.

5.4. Orientamento 8: garantire l'equità, combattere la povertà e promuovere le pari opportunità

5.4.1. Il CESE ritiene che la crescente disuguaglianza sociale in Europa imponga il rafforzamento della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il che richiede misure specifiche destinate ai gruppi vulnerabili, in particolare i giovani e i bambini, le famiglie monoparentali, i migranti, le minoranze, le persone con disabilità, gli anziani, i Rom e le persone senza fissa dimora. Come ha già sostenuto il CESE, questo orientamento dovrebbe porre l'accento sulla riduzione del rischio di povertà e sulla fissazione di obiettivi concreti⁽²³⁾.

5.4.2. Il CESE ricorda che, per ridurre il rischio di povertà, è necessario disporre di indicatori comuni, stabili e affidabili tesi a monitorare i progressi compiuti. Sebbene vi siano stati sviluppi positivi, il CESE ribadisce la necessità di elaborare nuovi indicatori che consentano di valutare, in particolare, il rapporto tra reddito e potere d'acquisto in ciascuno Stato membro.

5.4.3. A giudizio del CESE, è necessario assicurare un reddito minimo garantito⁽²⁴⁾ e contrastare l'aumento delle situazioni di bassa retribuzione attraverso azioni mirate contro la «povertà lavorativa» e l'esclusione sociale. Sebbene continuino a esistere disposizioni di legge in tale senso, questo può avvenire limitando al massimo i contratti precari e favorendo quelli duraturi che comprendano la protezione sociale, investendo nella formazione e nella creazione di posti di lavoro, lottando contro la disoccupazione giovanile e promuovendo l'integrazione delle persone escluse, oltre che garantendo la protezione sociale durante i periodi di passaggio tra formazione e lavoro.

5.4.4. Il CESE esorta l'UE e gli Stati membri a rafforzare le misure intese a combattere la povertà e l'esclusione sociale, agendo di concerto con i gruppi più a rischio e fissando obiettivi specifici per l'integrazione delle persone nella società e nel mercato del lavoro.

5.4.5. Il CESE ricorda che il modo migliore per assicurare una riduzione della povertà è dare lavoro di qualità alle persone e favorire la loro partecipazione, nonché aumentare la loro occupabilità e adattabilità.

5.4.6. In pareri precedenti⁽²⁵⁾ il CESE ha inoltre espresso profondo scetticismo circa l'utilità di innalzare l'età pensionabile legale per affrontare le sfide demografiche. È di gran lunga più opportuno allineare l'età pensionabile effettiva a quella attualmente stabilita per legge (il che comporta, in primo luogo, un adattamento delle condizioni di lavoro all'età dei lavoratori⁽²⁶⁾). È pertanto necessario modificare di conseguenza il testo dell'orientamento 8 per quanto riguarda la riforma dei sistemi pensionistici.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66.

⁽²⁴⁾ GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23.

⁽²⁵⁾ GU C 318 del 29.10.2011, pag. 1, punto 2.2.

⁽²⁶⁾ GU C 318 del 29.10.2011, pag. 1, capitoli 2 e 6.

ALLEGATO

del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso della discussione, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno ad un quarto dei voti espressi:

Punto 1.6

Modificare come segue:

Il CESE è ~~profondamente~~ preoccupato per il persistere della politica di austerità ~~nell'UE~~ in alcuni Stati membri, che impedirà il conseguimento degli obiettivi in materia di occupazione e riduzione della povertà. In questa prospettiva, il CESE si meraviglia che la Commissione ignori completamente, sia nella relazione comune sull'occupazione che negli orientamenti per l'occupazione, il pericolo che il ridotto tasso di inflazione si trasformi in deflazione. Alcune categorie sono state particolarmente colpite, come i giovani, i lavoratori poco qualificati, i disoccupati di lungo periodo, le donne, le persone con disabilità, i migranti, i bambini, i Rom e le famiglie monoparentali. Il CESE ritiene che gli orientamenti per l'occupazione non tengano conto in misura sufficiente della necessità di rendere la lotta alla disoccupazione e alla povertà e un miglior coordinamento della domanda e dell'offerta sul mercato del lavoro uno degli obiettivi centrali della politica dell'Unione europea e degli Stati membri.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 32

Voti contrari: 66

Astensioni: 9

Punto 1.6.9

Modificare come segue:

Orientamento 8: ~~eliminare il proposto collegamento automatico fra età pensionabile legale negli Stati membri e aspettativa di vita, includendo al contrario invece di fare riferimento all'aumento dell'età pensionabile effettiva, è opportuno menzionare più esplicitamente la necessità di promuovere misure che avvicinino l'età effettiva di pensionamento all'età pensionabile prevista dalla legge.~~

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 36

Voti contrari: 73

Astensioni: 11

Aggiungere il seguente nuovo punto dopo il punto 5.3:

Gli Stati membri dovrebbero ridurre e prevenire la segmentazione del mercato del lavoro e sostenere la creazione di posti di lavoro. Le norme in materia di protezione dell'occupazione e le istituzioni ad essa preposte dovrebbero offrire un ambiente appropriato alle assunzioni, tra l'altro rendendo disponibile sul mercato del lavoro una varietà di accordi contrattuali.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 36

Voti contrari: 63

Astensioni: 10

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca»

[COM(2015) 45 final — 2015/0028 (COD)]

(2015/C 332/09)

Relatore: Thomas McDONOGH

Il Parlamento europeo, in data 12 febbraio 2015, e il Consiglio, in data 20 febbraio 2015, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 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 modifica il regolamento (CE) n. 1007/2009 sul commercio dei prodotti derivati dalla foca

[COM(2015) 45 final — 2015/0028 (COD)].

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 maggio 2015.

Alla sua 508^a sessione plenaria, dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio 2015), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La proposta di modifica della legislazione dell'UE deve essere adottata per conformarsi alle raccomandazioni e alle decisioni relative al regolamento di base che sono state presentate il 18 giugno 2014, nel quadro dell'adozione delle relazioni del panel e dell'organo d'appello da parte dell'organo di conciliazione dell'OMC (DSB).

1.2 Le diverse autorità competenti, tra cui l'Unione europea, devono dare rigorosamente esecuzione alle norme e ai regolamenti relativi a una macellazione senza sofferenze. È necessario adottare tutte le misure possibili per porre termine alle inutili sofferenze inflitte alle popolazioni di foche. In Canada, ad esempio, la pratica di uccidere a bastonate le giovani foche in primavera non può che essere definita barbara e viene costantemente combattuta dalle organizzazioni animaliste di tutto il mondo. Il CESE condanna questo metodo di macellazione.

1.3 È necessario introdurre dei contingenti realistici e verificabili nonché metodi di abbattimento accettabili per la caccia tradizionalmente praticata dalle comunità Inuit a fini di sostentamento. Allo stesso tempo occorre rispettare il benessere degli animali.

1.4 I contingenti, i limiti di caccia e altre questioni relative alla conformità dovrebbero essere oggetto di un adeguato monitoraggio e controllo.

1.5 I requisiti minimi per un regime di tracciabilità potrebbero assumere la forma di una serie di criteri che gli operatori economici che intendono importare prodotti nell'UE devono soddisfare, tra cui tre aspetti chiave ⁽¹⁾:

- 1) requisiti in materia di identificazione;
- 2) requisiti in materia di registrazione e di conservazione dei dati;
- 3) capacità di redigere relazioni di tracciabilità (verifica).

2. Introduzione

2.1 Il regolamento (CE) n. 1007/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, sul commercio dei prodotti derivati dalla foca («regolamento di base») stabilisce un divieto generale di immissione di tali prodotti sul mercato dell'Unione.

⁽¹⁾ Studio sulle misure di attuazione relative al commercio dei prodotti derivati dalla foca, finanziato dalla Commissione e realizzato dalla società di consulenza COWI in cooperazione con Ecorys.

2.2 Esso prevede anche una deroga al divieto generale per i prodotti derivati dalla foca provenienti dalla caccia tradizionalmente praticata dagli Inuit e da altre comunità indigene e che contribuiscono al loro sostentamento («deroga IC»).

2.3 Il regolamento di base prevede inoltre una deroga all'importazione dei prodotti derivati dalla foca se la caccia è praticata al solo scopo di garantire una gestione sostenibile delle risorse marine senza fini di lucro né finalità commerciali («deroga MRM»), nonché una deroga all'importazione di natura occasionale costituita esclusivamente da merci destinate all'uso personale dei viaggiatori o delle loro famiglie.

2.4 Un regolamento di esecuzione, il regolamento (UE) n. 737/2010 della Commissione, del 10 agosto 2010, reca modalità di applicazione del regolamento di base.

2.5 In sede di Organizzazione mondiale del commercio (OMC) il Canada e la Norvegia hanno impugnato i suddetti atti (che insieme costituiscono il «regime unionale sui prodotti della foca») aprendo la controversia *European Communities — measures prohibiting the importation and marketing of seal products* (Comunità europee — provvedimenti che vietano l'importazione e la commercializzazione dei prodotti derivati dalla foca) (DS400 e DS401).

2.6 Le relazioni dell'OMC, pur concludendo che la messa al bando dei prodotti derivati dalla foca può, in linea di principio, essere giustificata da preoccupazioni di ordine morale riguardo al benessere delle foche, contestano le due deroghe IC e MRM.

2.7 La deroga MRM è stata ritenuta non giustificabile perché la possibile differenza, in termini di dimensione commerciale, tra la caccia a scopo commerciale e la caccia praticata al solo scopo di garantire una gestione sostenibile delle risorse marine (piccola scala, senza fini di lucro) non era tale da giustificare la distinzione.

2.8 Per quanto riguarda la deroga IC, l'organo d'appello ha stabilito che, anche se in linea di principio rispecchia una distinzione legittima, alcuni elementi della sua concezione e applicazione ne fanno una «discriminazione arbitraria e ingiustificata».

2.9 Il 10 luglio 2014 l'Unione europea ha notificato all'organo di conciliazione dell'OMC l'intenzione di attuare le raccomandazioni e le decisioni da esso emanate nell'ambito della controversia in causa, in modo da rispettare i propri obblighi nel quadro dell'OMC.

2.10 Il 5 settembre 2014, l'Unione europea, il Canada e la Norvegia hanno convenuto che 16 mesi sarebbe stato un termine ragionevole per l'attuazione delle raccomandazioni e delle decisioni dell'organo di conciliazione. Di conseguenza, il termine ragionevole scadrà il 18 ottobre 2015.

2.11 La proposta legislativa in esame ha lo scopo di attuare le raccomandazioni e le decisioni dell'organo di conciliazione in merito al regolamento di base. Essa costituisce inoltre il fondamento giuridico per conformare il regolamento (UE) n. 737/2010 alle suddette decisioni.

2.12 Le preoccupazioni suscitate dalla deroga MRM sono dissipate eliminando detta deroga dal regolamento di base, mentre quelle relative alla concezione e all'applicazione della deroga IC sono risolte modificando tale deroga, in particolare collegandola al rispetto del benessere degli animali e introducendo un limite all'immissione dei prodotti derivati dalla foca sul mercato se la portata della caccia o altre circostanze indicano che la caccia è praticata principalmente a fini commerciali.

2.13 Gli esperti della Commissione stanno inoltre collaborando con i loro omologhi canadesi per predisporre il necessario sistema di attestazione che consenta agli Inuit canadesi di avvalersi della deroga IC nell'ambito del regime dell'UE relativo alla foca.

2.14 I diversi governi interessati dovrebbero istituire una struttura per la commercializzazione dei prodotti degli Inuit.

3. Osservazioni generali

3.1 La caccia alla foca è parte integrante della cultura e dell'identità degli Inuit e di altre comunità indigene, e contribuisce notevolmente al loro sostentamento. Il divieto assoluto di praticare la caccia alla foca, introdotto diversi anni fa a causa delle pressioni esercitate dall'opinione pubblica, ha provocato una profonda crisi all'interno della comunità Inuit, che si è ritrovata in condizioni di povertà e nell'incapacità di assicurare la propria sopravvivenza. Attualmente gli Inuit sono per il 90 % disoccupati e in molti dipendono completamente dai sistemi di previdenza sociale. Per questi motivi, la caccia alla foca tradizionalmente praticata dagli Inuit e da altre comunità indigene è stata di recente riammessa, a condizione che contribuisca al loro sostentamento.

3.2 Il CESE propone di coinvolgere la comunità Inuit nel processo in corso tra la Commissione europea e il governo canadese, al fine di definire congiuntamente il modo migliore per garantire il diritto degli Inuit al sostentamento e, al tempo stesso, per proteggere le foche dal commercio internazionale e dal rischio di estinzione.

3.3 Nella caccia praticata dagli Inuit e da altre comunità indigene, così come nelle altre forme di caccia alla foca, non è possibile applicare con coerenza ed efficacia un metodo di uccisione che sia realmente privo di crudeltà. È tuttavia opportuno, alla luce dell'obiettivo perseguito dal regolamento (CE) n. 1007/2009, subordinare l'immissione sul mercato dell'Unione dei prodotti derivati dalla foca provenienti dalla caccia praticata dagli Inuit e da altre comunità indigene alla condizione che tale caccia sia condotta secondo modalità che riducono nei limiti del possibile dolore, angoscia, paura o altre forme di sofferenza negli animali cacciati.

3.4 Il regolamento (CE) n. 1007/2009 autorizza anche, in via eccezionale, l'immissione sul mercato dei prodotti derivati dalla foca provenienti dalla caccia praticata al solo scopo di garantire una gestione sostenibile delle risorse marine.

3.5 Pur riconoscendo l'importanza della caccia esercitata per garantire la gestione sostenibile delle risorse marine, nella pratica, tuttavia, può essere difficile distinguere questa forma di caccia da quella su grande scala esercitata principalmente a fini commerciali. Ne può derivare una discriminazione ingiustificata tra i prodotti interessati derivati dalla foca. Questa deroga non dovrebbe quindi più essere prevista.

3.6 L'immissione sul mercato di prodotti derivati dalla foca dovrà essere autorizzata solo quando essi provengono dalla caccia tradizionalmente praticata dagli Inuit e da altre comunità indigene, purché sia soddisfatta la totalità delle seguenti condizioni:

- a) la caccia costituisce una pratica tradizionalmente svolta dalla comunità;
- b) la caccia contribuisce al sostentamento della comunità e non viene effettuata principalmente per finalità commerciali;
- c) la caccia viene praticata in modo da ridurre, per quanto possibile, dolore, angoscia, paura o altre forme di sofferenza negli animali cacciati, tenendo conto dei modi di vita tradizionali e delle esigenze di sostentamento della comunità.

3.7 Il CESE approva le condizioni per l'immissione sul mercato dei prodotti derivati dalla foca, ma suggerisce che la Commissione europea trovi un buon equilibrio tra la protezione delle foche e l'esigenza degli Inuit di praticarne la caccia, dato che si tratta di un'attività fondamentale per la loro sopravvivenza. Un'interpretazione non pragmatica di tali condizioni potrebbe, in sostanza, impedire agli Inuit di praticare la caccia alle foche.

3.8 Secondo il CESE sarebbe opportuno:

- a) istituire uno status particolare per i prodotti derivati dalla foca provenienti dalla caccia tradizionalmente praticata dagli Inuit, ad esempio «caccia secondo la tradizione Inuit». In questo caso, al fine di evitare ulteriori controversie internazionali, potrebbe essere utile definire chiaramente tale concetto come una forma di «caccia non industriale»;
- b) creare un sistema di tracciabilità e di etichettatura nonché un logo specifico per consentire il monitoraggio delle attività degli Inuit e per tutelare ed informare i consumatori;
- c) considerare la possibilità di introdurre contingenti d'importazione qualora le disposizioni previste fossero suscettibili di abuso.

3.9 L'importazione di prodotti derivati dalla foca sarà altresì autorizzata se di natura occasionale e costituita esclusivamente da merci destinate all'uso personale dei viaggiatori o delle loro famiglie. Il tipo e la quantità di tali merci non dovranno essere tali da far ritenere che l'importazione possa avere finalità commerciali.

3.10 Le ulteriori modalità in materia di tracciabilità dipendono dal tipo di regime istituito e dalle responsabilità attribuite alle diverse parti interessate. Nel quadro del regolamento sul commercio dei prodotti derivati dalla foca, i requisiti minimi dovrebbero essere interpretati come segue:

Requisiti in materia di identificazione

In linea di principio, i requisiti in materia di identificazione comprendono tre elementi:

- il cacciatore (Inuit/indigeno o titolare di una licenza per la gestione delle risorse) — dotato di un numero di identificazione unico,
- il centro di raccolta (che designa il territorio/la posizione geografica),
- il prodotto (che permette essenzialmente di ripercorrere l'iter dell'operazione tra il cacciatore e il centro di raccolta).

In aggiunta o in sostituzione di tali elementi può risultare necessario identificare «il tipo di caccia praticata», nei casi in cui non presenti un legame diretto con il cacciatore o non copra il livello nazionale, bensì solo alcune regioni specifiche, oppure in assenza di un centro di raccolta.

3.11 Per giungere a una decisione al riguardo — che sarà definitiva e vincolante — l'OMC deve conciliare tra loro diverse dichiarazioni contraddittorie presenti in accordi internazionali che risalgono a circa 70 anni fa. Una di queste dichiarazioni vieta «discriminazioni arbitrarie o ingiustificate» tra paesi, mentre un'altra sostiene che le nazioni possono adottare le misure necessarie «a tutelare la morale pubblica»⁽²⁾.

3.12 «La grandezza di una nazione e il suo progresso morale possono essere valutati dal modo in cui vengono trattati i suoi animali»⁽³⁾.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁾ A. Butterworth e M. Richardson, *Marine Policy* 38, pagg. 457-469; 2013.

⁽³⁾ Citazione attribuita al Mahatma Gandhi.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 1236/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un regime di controllo e di coercizione applicabile nella zona della convenzione sulla futura cooperazione multilaterale per la pesca nell'Atlantico nordorientale»

[COM(2015) 121 final — 2015/0063 (COD)]

(2015/C 332/10)

Il Parlamento europeo, in data 25 marzo 2015 e il Consiglio, in data 23 marzo 2015, 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 recante modifica del regolamento (UE) n. 1236/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un regime di controllo e di coercizione applicabile nella zona della convenzione sulla futura cooperazione multilaterale per la pesca nell'Atlantico nordorientale

[COM(2015) 121 final — 2015/0063 (COD)].

Poiché si era già pronunciato sul contenuto della proposta nei suoi pareri in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce condizioni specifiche per la pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale e disposizioni relative alla pesca nelle acque internazionali dell'Atlantico nord-orientale e che abroga il regolamento (CE) n. 2347/2002*, adottato il 13 febbraio 2013 ⁽¹⁾ e in merito al *Piano d'azione per una strategia marittima nella regione atlantica — Promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, adottato il 18 settembre 2013 ⁽²⁾, il Comitato, nel corso della 508^a sessione plenaria dei giorni 27 e 28 maggio 2015 (seduta del 27 maggio 2015), ha deciso, con 173 voti favorevoli e 10 astensioni, di non procedere all'elaborazione di un nuovo parere in materia ma di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nei documenti citati.

Bruxelles, 27 maggio 2015

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ GU C 133 del 9.5.2013, pag. 41.

⁽²⁾ GU C 341 del 21.11.2013, pag. 77.

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



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT