



### Sommario

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

##### PARERI

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

##### **501ª sessione plenaria del CESE del 10 e 11 settembre 2014**

2014/C 458/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Struttura e organizzazione del dialogo sociale nel quadro di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM)» (parere esplorativo) . . . . .	1
2014/C 458/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le politiche europee di immigrazione» (parere esplorativo) . . . . .	7
2014/C 458/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Investimenti a impatto sociale» (parere d'iniziativa) . . . . .	14

#### III *Atti preparatori*

##### COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

##### **501ª sessione plenaria del CESE del 10 e 11 settembre 2014**

2014/C 458/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio COM(2014) 212 <i>final</i> — 2014/0120 (COD) . . . . .	19
2014/C 458/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli apparecchi a gas COM(2014) 258 <i>final</i> — 2014/0136 (COD) . . . . .	25
2014/C 458/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica, COM(2014) 357 <i>final</i> , e sul tema «La strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica: ricerca, sviluppo e innovazione nelle PMIW» (parere esplorativo della presidenza italiana dell'UE) . . . . .	27

2014/C 458/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008 [COM(2014) 163 <i>final</i> — 2014/0095 (COD)] e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) [COM(2014) 164 <i>final</i> — 2014/0094 (COD)]. . . . .	36
2014/C 458/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso [COM(2014) 221 <i>final</i> — 2014/0124 (COD)]. . . . .	43
2014/C 458/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un divieto di pesca con reti da posta derivanti, modifica i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 812/2004, (CE) n. 2187/2005 e (CE) n. 1967/2006 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 894/97 del Consiglio [COM(2014) 265 <i>final</i> — 2014/0138 (COD)] . .	52
2014/C 458/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al libro verde sulla sanità mobile (mHealth) [COM(2014) 219 <i>final</i> ] . . . . .	54
2014/C 458/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Strategia di sicurezza marittima dell'UE» .	61

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

501<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 10 E 11 SETTEMBRE 2014

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Struttura e organizzazione del dialogo sociale nel quadro di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM)»**

(parere esplorativo)

(2014/C 458/01)

Relatore: **DASSIS**

Il Parlamento europeo, in data 5 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Struttura e organizzazione del dialogo sociale nel quadro di un'autentica Unione economica e monetaria (UEM)*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 agosto 2014.

Alla sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 169 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il dialogo sociale è un elemento fondamentale della costruzione europea nonché delle politiche e delle azioni per uscire dalla crisi e rilanciare la crescita e l'occupazione. Tali azioni devono necessariamente basarsi sulla ricchezza del dialogo sociale a tutti i livelli: nazionale, settoriale, territoriale e imprenditoriale.

1.2 Il dialogo sociale è bilaterale (tra le parti sociali), ma può essere affiancato dalla concertazione tripartita con le istituzioni e gli altri organi politici europei e da diverse forme di consultazione sul piano europeo e nazionale.

1.3 Il *dialogo sociale*, che forma oggetto del presente parere, va distinto chiaramente dal *dialogo civile*. Non può infatti esservi commistione tra questi due dialoghi, in quanto a livello europeo il Trattato stabilisce quali sono i partecipanti, le competenze e le procedure del dialogo sociale e conferisce alle parti sociali un ruolo quasi legislativo nel campo delle condizioni di lavoro in senso lato. Ciò non significa, tuttavia, che ciascuno dei due dialoghi debba essere ermetico rispetto all'altro. Del resto, le stesse parti sociali europee hanno già esteso il loro ambito d'intervento adottando un approccio aperto e portano avanti una serie di azioni specifiche con alcune associazioni e ONG europee.

1.4 Le parti sociali devono ora consolidare ulteriormente la loro autonomia e le loro capacità di negoziazione collettiva. La loro dichiarazione congiunta sulla *governance*, dell'ottobre 2013<sup>(1)</sup>, deve essere presa in seria considerazione dalle istituzioni europee. Tocca a queste ultime, e in particolare alla Commissione, facilitare il dialogo sociale europeo e promuovere l'attuazione concreta dei suoi risultati, a livello sia interprofessionale sia settoriale.

1.5 Le parti sociali devono inoltre rendere più efficace l'applicazione degli accordi da esse conclusi autonomamente, in modo da coprire tutti i paesi e garantire a tutti i lavoratori e a tutte le imprese presenti sul territorio dell'UE un'attuazione corretta, conforme alle normative e alle pratiche nazionali, dei diritti sanciti da tali accordi.

1.6 La complessità e l'ampiezza delle sfide poste dalla crisi e dalle trasformazioni economiche e sociali implicano la precisa necessità di cooperare con altri attori della società civile, nel rispetto della responsabilità e delle competenze di ciascuno.

## 2. Dalla CECA all'UEM: l'importanza delle parti sociali e del dialogo sociale nella costruzione europea

2.1 Le organizzazioni sindacali e datoriali si sono impegnate a favore della costruzione europea non per necessità ma perché convinte, al di là delle loro divergenze, che la Comunità europea fosse il solo modo di unire i nostri popoli nella pace, nella democrazia, nella crescita economica e nel progresso sociale. La storia della partecipazione delle parti sociali allo sviluppo della costruzione europea, dalla CECA all'UEM, è dunque contrassegnata da questo impegno fondamentale e mostra il ruolo decisivo che datori di lavoro e sindacati hanno svolto e devono continuare a svolgere nell'attuale UEM onde poter rispondere alle sfide congiunturali poste dalla crisi e alle trasformazioni strutturali in atto nei nostri paesi. In tale contesto, l'UEM deve garantire un rilancio economico e sociale di tutti i paesi dell'Unione europea che sia sostenibile e in grado di creare posti di lavoro di qualità. E deve chiamare tutti i soggetti interessati ad assumersi ed esercitare le proprie responsabilità. La dimensione europea del dialogo sociale deve anche tener conto del contesto della globalizzazione e consentire all'UE di promuovere una regolamentazione a livello mondiale necessaria per garantire, come già affermato dal CESE nel suo parere del maggio 2007<sup>(2)</sup>, una «dimensione umana della globalizzazione e dell'integrazione europea» al fine di «coinvolgere in via diretta i cittadini e la società civile organizzata».

2.2 Nell'ambito della sua esperienza specifica, il Comitato consultivo della CECA ha dato prova di efficacia in ciascuna delle materie riguardanti gli imprenditori e i lavoratori, ossia la politica industriale, l'evoluzione del mercato, gli strumenti d'intervento in campo sociale, la ricerca in campo tecnico e sociale. Era dunque opportuno mantenere nei Trattati — e bisognerebbe sviluppare ulteriormente — sia le disposizioni in materia di politica industriale sia gli strumenti di concertazione sociale. Pertanto, un organo come il CESE può, nell'ambito delle sue responsabilità, svolgere un ruolo importante di accompagnamento e di anticipazione, come avvenuto con il suo parere del 1989 sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>(3)</sup>.

2.3 È stato nel 1985, con l'avvio di un dialogo sociale bilaterale promosso dall'allora Presidente della Commissione Jacques Delors, che il dialogo sociale a livello comunitario è divenuto un autentico spazio europeo di negoziazione.

2.4 L'accordo del 31 ottobre 1991, che sarebbe poi stato integrato nel Protocollo sociale del Trattato di Maastricht, ha rappresentato per le parti sociali una tappa fondamentale<sup>(4)</sup>. In quell'accordo, esse proclamano la loro volontà di partecipare alla *governance* sociale dell'UE diventando esse stesse, attraverso la contrattazione, autrici di una regolamentazione che integra quella legislativa.

2.5 **La sussidiarietà.** Il principio di sussidiarietà, così come normalmente inteso, consiste nell'assegnare al livello superiore (in questo caso l'Unione europea) lo svolgimento dei compiti che il livello inferiore (gli Stati membri dell'UE) non è in grado di effettuare in maniera altrettanto efficace (articolo 5 del TFUE). In effetti, la prassi di riconoscere alle parti sociali la capacità di risolvere i problemi che, nel quadro del dialogo sociale, sono in grado di risolvere esse stesse grazie alle loro competenze può essere vista come un'ulteriore applicazione di questo stesso principio di sussidiarietà<sup>(5)</sup>. Questa delega viene espressamente conferita alle parti sociali europee dagli articoli 154 e 155 del TFUE. Disposizioni di questo tipo, che avvicinano il cittadino ai centri decisionali dell'UE, sono in grado, se produttive di effetti concreti e costanti e adeguatamente pubblicizzate, di promuovere più in generale il ruolo della società civile organizzata e di combattere l'immagine negativa di «centro di potere distante» che i cittadini hanno dell'UE e delle sue istituzioni.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/socjointcontrib\\_ags2014.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/socjointcontrib_ags2014.pdf)

<sup>(2)</sup> GU C 175 del 27.7.2007, pag. 57.

<sup>(3)</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/c10107\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_it.htm)

<sup>(4)</sup> GU C 191 del 29.7.1992, pag. 90.

<sup>(5)</sup> A volte denominata sussidiarietà «orizzontale».

### 3. Un'integrazione monetaria sempre più forte, a fronte di una governance economica e un'integrazione sociale ancora deboli

3.1 La crisi economica e finanziaria oggi attraversata dalla maggior parte degli Stati membri fa sì che la ricerca di competitività si concentri essenzialmente sui costi immediati di produzione (costo del lavoro, delle materie prime, ecc.), mentre l'Europa dovrebbe compiere maggiori sforzi per raggiungere l'eccellenza nella competitività «indipendentemente» da questi costi immediati (qualità di prodotti e servizi, ricerca e innovazione, qualità del lavoro e delle relazioni sociali, organizzazione del lavoro, responsabilità sociale, istruzione e formazione, ecc.).

3.2 Per superare la crisi e riconquistare la fiducia dei cittadini, è giunto il momento di stimolare realmente l'economia attraverso investimenti pubblici, privati e sociali, a livello sia nazionale che europeo (cfr. il parere del CESE <sup>(6)</sup>) a favore di uno sviluppo sostenibile e innovativo, capace di creare posti di lavoro di qualità, di assicurare il progresso sociale e di garantire condizioni macroeconomiche sane e sostenibili.

3.3 Nell'ottobre 2013, le parti sociali europee hanno adottato i dieci principi su cui si fonda la loro partecipazione alla governance economica dell'UE <sup>(7)</sup>. Il secondo principio recita come segue: *Un dialogo sociale e relazioni industriali ben sviluppate a tutti i livelli sono elementi centrali del modello sociale europeo e della governance democratica. È pertanto essenziale che le parti sociali prendano parte in modo adeguato alle politiche economiche ed occupazionali.*

3.4 Al quinto principio, le parti sociali stabiliscono quanto segue: *Il dialogo sociale può rappresentare il motore per il successo di riforme economiche e sociali. Le parti sociali possono contribuire ad una migliore sensibilizzazione circa l'impatto delle trasformazioni economiche e sociali sui regimi sociali e i mercati occupazionali. Possono inoltre svolgere una funzione importante nel definire condizioni in grado di stimolare la creazione di posti di lavoro, facilitando in particolare la ripresa economica, l'inserimento professionale e l'integrazione sociale.*

3.5 Ne consegue che, per mettersi in condizione di rispondere alle sfide del momento, si deve rafforzare il dialogo sociale, e ciò tanto in termini di autonomia dello stesso quanto in termini d'importanza dei suoi contributi.

3.6 Il dialogo sociale europeo deve basarsi sulla ricchezza del dialogo sociale nazionale ai diversi livelli: interprofessionale, settoriale, territoriale e aziendale. A tutti questi livelli, e in non pochi paesi, si assiste oggi a una riduzione — perlopiù dovuta a interventi europei nel quadro della governance — della copertura assicurata dai contratti collettivi, il che rende precaria la situazione dei lavoratori e concorre ad aggravare le diseguaglianze.

3.7 È opportuno adottare un nuovo approccio che tenga più adeguatamente conto della dimensione territoriale, al fine soprattutto di dare risposte appropriate agli effetti delle ristrutturazioni che comportano il licenziamento di lavoratori e la chiusura di stabilimenti. Queste situazioni, infatti, hanno spesso un impatto locale e regionale drammatico, non solo per i lavoratori e le loro famiglie ma anche per gli enti locali e per le imprese che dipendono, in via diretta o indiretta, dallo stabilimento interessato.

3.8 In questo difficile periodo di trasformazioni e adeguamenti, è ipotizzabile che un processo dinamico venga avviato a partire dalla zona euro, che dispone di una governance più sviluppata e dove sarebbe possibile intervenire in modo più coerente. Questa dinamica deve tener conto della necessità di mantenere la coesione economica e sociale su tutto il territorio dell'UE. Dinanzi al rischio (già presente) di disparità sociali, bisognerebbe introdurre un meccanismo di monitoraggio delle diseguaglianze che consenta di intervenire per correggerle. Un monitoraggio, questo, che dovrebbe basarsi su un'attività rafforzata di vigilanza, tenendo conto dell'interdipendenza dei regimi occupazionali, e che potrebbe essere affidato alla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro o per il quale ci si potrebbe basare sui lavori del comitato per l'occupazione (EMCO), che ha messo a punto un «monitoraggio dei risultati in materia di occupazione».

### 4. Le diverse forme di concertazione, di consultazione e di dialogo sociale: la sfida di una nuova governance

4.1 Dalla dichiarazione di Laeken (2011) sul dialogo sociale alla dichiarazione congiunta delle parti sociali sulla governance (2013), si assiste allo sviluppo di una logica costante.

<sup>(6)</sup> Parere di iniziativa del CESE sul tema *L'impatto degli investimenti sociali sull'occupazione e sui bilanci pubblici*, GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

<sup>(7)</sup> [http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout\\_declaration\\_governance\\_21\\_10\\_13\\_clean\\_3.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf)

4.1.1 **Adottare definizioni precise:** è opportuno ricordare qui il contributo delle parti sociali al vertice di Laeken del dicembre 2013 <sup>(8)</sup>:

*L'UNICE/UEAPME, il CEEP e la CES insistono sull'importanza di distinguere tre tipi di attività diverse che coinvolgono le parti sociali:*

1. *la concertazione tripartita, che riguarda gli scambi tra parti sociali e autorità pubbliche europee;*
2. *la consultazione delle parti sociali che riguarda le attività dei comitati consultivi e le consultazioni ufficiali nello spirito dell'articolo 137 del Trattato;*
3. *il dialogo sociale che riguarda i lavori bipartiti delle parti sociali derivanti o meno dalle consultazioni ufficiali della Commissione basate sugli articoli 137 e 138 del Trattato.*

4.1.2 **Rafforzare la posizione delle parti sociali nella governance dell'UE:** l'importante dichiarazione comune delle parti sociali del 24 ottobre 2013 <sup>(9)</sup> sul tema *Il coinvolgimento delle parti sociali nella governance economica europea*, destinata al vertice sociale tripartito, mette in risalto il ruolo fondamentale del dialogo sociale a livello sia nazionale che europeo e l'ambito di consultazione ampliato che occorre potenziare (relazione annuale sulla crescita, programmi nazionali di riforma, raccomandazioni specifiche per paese, procedura relativa agli squilibri macroeconomici, indicatori del mercato del lavoro).

4.1.3 **Approfondire il dialogo sociale**, in particolare nella sua dimensione contrattuale: in un periodo di crisi, bisognerebbe servirsi di tutti gli strumenti (accordi recepiti da direttive oppure attuati autonomamente, quadri d'azione, dichiarazioni congiunte, ecc.) al fine di apportare soluzioni efficaci, volte in particolare a garantire l'occupazione e la qualità del lavoro.

4.1.4 **Consolidare i risultati del dialogo sociale:** da diverse valutazioni effettuate sia dalle stesse parti sociali (cfr. le relazioni finali congiunte sul telelavoro, del giugno 2006 <sup>(10)</sup>, sullo stress, del giugno 2008 <sup>(11)</sup>, sul *mobbing* e la violenza sul lavoro, dell'ottobre 2011 <sup>(12)</sup>, e sui mercati del lavoro inclusivi, del giugno 2014) sia dalla Commissione (cfr. la relazione <sup>(13)</sup>) è emersa una grande disparità nel recepimento degli accordi autonomi, il che ne indebolisce l'efficacia e la portata rispetto alla legislazione e comporta una disparità di diritti tra i lavoratori europei e tra le imprese. Appare evidente che gli accordi autonomi debbano, a prescindere dalle modalità del loro recepimento, legislativo o contrattuale, comportare un preciso obbligo di attuazione. Spetta alle parti sociali approfondire le modalità attuali e definire nuove regole per garantire, entro le scadenze fissate dalle parti stesse, un'effettiva applicazione dei loro accordi europei, che impegnano non solo le organizzazioni europee firmatarie ma anche i loro membri statutari a livello nazionale. Naturalmente, tutti gli accordi conclusi a norma dell'articolo 155 del TFUE devono far parte dell'*acquis* dell'Unione europea.

4.1.5 **Rafforzamento della capacità di autonomia e sinergia con le politiche dell'UE.** È opportuno rafforzare e sviluppare l'autonomia delle parti sociali (cfr. più avanti il riferimento alla dichiarazione congiunta delle parti sociali sulla *governance*, dell'ottobre 2013). Ciò, tuttavia, non esime la Commissione dal dover prendere iniziative sociali indispensabili ed urgenti, ad esempio nei campi delle ristrutturazioni, della sanità e della sicurezza, della mobilità e delle riforme strutturali, segnatamente del mercato del lavoro, per favorire la creazione di posti di lavoro. Rafforzare la capacità di autonomia delle parti sociali non significa indebolire la capacità d'iniziativa e stimolo della Commissione: tra di esse, anzi, devono esservi sinergia e complementarità. Le parti sociali hanno già fatto passi avanti nell'assumere la gestione del dialogo sociale a livello sia interprofessionale sia settoriale, in particolare grazie alla negoziazione di programmi biennali. Con la loro dichiarazione dell'ottobre 2013 sulla *governance* <sup>(14)</sup>, esse hanno inaugurato una nuova fase. Al fine di approfondire la loro ricerca di autonomia, le parti sociali potrebbero, se lo desiderano, sperimentare la creazione di un segretariato permanente del dialogo sociale a composizione bipartita. Nei suoi pareri del 24 novembre 1994 e del 29 gennaio 1997 <sup>(15)</sup> il CESE aveva già lanciato una proposta in tal senso.

<sup>(8)</sup> Contributo congiunto delle parti sociali al vertice di Laeken. Da allora, l'UNICE è diventata BUSINESSSEUROPE e gli articoli 137 e 138 del TCE sono stati sostituiti dagli articoli 153 e 154 del TFUE.

<sup>(9)</sup> Cfr. la nota 7.

<sup>(10)</sup> [http://www.ueapme.com/docs/joint\\_position/061010\\_telework\\_implementation\\_report\\_final.pdf](http://www.ueapme.com/docs/joint_position/061010_telework_implementation_report_final.pdf)

<sup>(11)</sup> [http://www.ueapme.com/IMG/pdf/Stress\\_Final\\_Implementation\\_report\\_231108.pdf](http://www.ueapme.com/IMG/pdf/Stress_Final_Implementation_report_231108.pdf)

<sup>(12)</sup> [http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/BROCHURE\\_harassment7\\_2\\_.pdf](http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/BROCHURE_harassment7_2_.pdf)

<sup>(13)</sup> Framework Agreement on Telework (SEC(2008) 2178; Framework Agreement on Work-related Stress (SEC(2011) 0241).

<sup>(14)</sup> Cfr. nota 7.

<sup>(15)</sup> GU C 89 del 19.3.1997, pag. 27; GU C 397 del 31.12.1994, pag. 40.

4.1.6 **Allargare la consultazione:** tenendo conto del fatto che le nostre società si evolvono e diventano sempre più complesse, è necessario coinvolgere nella consultazione in merito alle politiche e ai progetti dell'UE tutti i soggetti interessati (organizzazioni sindacali e datoriali, associazioni, attori dell'economia sociale), nei campi rientranti nelle loro rispettive responsabilità e competenze. Le parti sociali già intervengono spesso nelle consultazioni pubbliche europee, e ciò contribuisce a migliorare gli scambi con le altre componenti della società civile. Questi scambi si sono svolti anche all'interno del Forum quadripartito sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI). Bisogna però gestire attentamente le modalità pratiche delle consultazioni, specie se si fa ricorso alla consultazione online, e tener conto, in funzione del tema trattato, delle competenze e della rappresentatività dei diversi partecipanti: le parti sociali, da parte loro, formano già regolarmente oggetto di studi di rappresentatività.

## 5. Le diverse dimensioni del dialogo sociale

5.1 **Interprofessionale:** il programma di lavoro 2012-2014 ha consentito in particolare di definire il quadro delle azioni a favore dell'occupazione giovanile. Le parti sociali si sono impegnate ad avviare la negoziazione di un nuovo programma di lavoro comune 2015-2017, che avrà una grande importanza per il prossimo triennio. Esse dovranno avvalersi di tutti gli strumenti a loro disposizione per definire una serie di diritti e avviare politiche concrete che rispondano alle sfide del momento.

5.2 **Settoriale:** grazie soprattutto ai comitati settoriali del dialogo sociale esistono notevoli possibilità di anticipare e meglio gestire le trasformazioni in atto. In particolare nell'ambito della politica industriale e settoriale, i comitati aziendali europei possono, in collegamento con le loro federazioni professionali, servirsi della loro esperienza e delle loro competenze specifiche per fornire un contributo prezioso all'elaborazione di proposte e alternative nel campo della politica industriale.

5.3 **Comitati aziendali europei (CAE):** in un contesto caratterizzato dalla globalizzazione e da un'innovazione tecnologica permanente, le imprese e i lavoratori di tutti i paesi europei devono far fronte a una trasformazione rapida e continua dell'organizzazione del lavoro e della produzione. L'esperienza dimostra che i CAE possono aiutare i dirigenti e i lavoratori a creare una cultura imprenditoriale e ad adeguarsi ai cambiamenti che intervengono nelle imprese o nei gruppi transnazionali in rapida evoluzione, nel caso in cui i cambiamenti riguardino la strategia del gruppo e abbiano un impatto su diversi stabilimenti del gruppo stesso ubicati in diversi paesi. Anche nelle imprese di livello mondiale i comitati aziendali europei svolgono un ruolo essenziale ai fini di una globalizzazione dal volto umano fondata sui valori democratici e sociali della nostra Unione e ai fini della promozione delle norme dell'OIL. Essi possono prendere parte all'attuazione di accordi quadro europei o internazionali oppure di accordi sulla responsabilità sociale delle imprese<sup>(16)</sup>.

5.4 **PMI:** è opportuno che il tessuto industriale venga ricostituito, favorendo lo sviluppo delle PMI e assicurando la loro prosperità e la loro stabilità. A tal fine, il dialogo sociale deve poter essere basato su una politica di condivisione delle risorse, specialmente in materia di formazione e di salute/sicurezza sul lavoro.

5.5 **Cooperative, mutue e imprese sociali:** le loro particolarità e il loro sviluppo in nome della solidarietà, della cooperazione e della ripartizione degli utili prodotti dall'impresa fanno di esse soggetti importanti per la crescita e la creazione di posti di lavoro. È dunque normale tenere conto di tali particolarità nell'ambito del dialogo sociale e dare rilievo a qualsiasi cosa possa favorire lo sviluppo di questo tipo di imprese.

5.6 **Zone transfrontaliere:** le nostre regioni frontaliere costituiscono nuovi spazi di mobilità e di sviluppo economico. Per questi spazi, sarebbe opportuno definire modalità di dialogo sociale adeguate alla situazione regionale, che favoriscano l'occupazione e la parità di trattamento nonché una mobilità transfrontaliera in condizioni di sicurezza.

## 6. Le poste in gioco per la collettività e lo sviluppo di sinergie e complementarità tra i dialoghi sociale e civile<sup>(17)</sup>

6.1 La nostra società è diventata più complessa, e i problemi sociali ed ambientali sono dipendenti gli uni dagli altri. Esiste un legame tra i fattori «interni» e quelli «esterni» all'impresa: integrazione della dimensione territoriale nello sviluppo delle imprese; passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio; politica di sviluppo sostenibile che coinvolge soggetti pubblici e associazioni; inserimento sociale dei disoccupati in particolare grazie alla creazione di tutoraggi cui partecipano i lavoratori delle imprese e le associazioni impegnate a favore di un inserimento sotto il profilo economico; responsabilità sociale delle imprese, in particolare per quanto concerne le imprese subappaltatrici nei paesi in via di sviluppo, ecc.

<sup>(16)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese* (COM(2011) 681 final) GU C 229 del 31.7.2012, pag. 77.

<sup>(17)</sup> Nel giugno 2003 il CESE ha ospitato, in collaborazione con l'associazione *Notre Europe* e con la partecipazione di Jacques Delors, un importante seminario sul tema «Dialogo sociale europeo e dialogo civile: differenza e complementarità». <http://www.notre-europe.eu/media/semi19-fr.pdf>

6.2 I due tipi di dialogo, quello sociale e quello civile, non possono essere confusi tra loro ma non possono neanche risultare ermetici l'uno rispetto all'altro. Il dialogo sociale bipartito si concentra su temi quali i salari, l'occupazione, l'organizzazione del lavoro, la salute e la sicurezza, ecc., attraverso la negoziazione collettiva a tutti i livelli. Il dialogo civile, che concerne una molteplicità di temi legati all'ambiente, al consumo, alle politiche familiari, alle discriminazioni, alla lotta contro la povertà e ai diritti umani, interviene per risolvere i problemi della collettività. Le parti sociali hanno già esteso il loro ambito d'intervento adottando un approccio più aperto e maggiormente orientato al cittadino, come dimostrano l'accordo del marzo 2010 per «Mercati del lavoro inclusivi»<sup>(18)</sup> e le azioni portate avanti in modo specifico con le associazioni e le ONG europee per la protezione dell'ambiente e dei consumatori, la difesa delle persone con disabilità, la tutela dei diritti delle donne e la garanzia della parità di genere, la lotta contro la povertà, l'inclusione sociale, ecc.

Di fronte a questa complessità e alla diversità dei soggetti, è opportuno rafforzare i collegamenti fra dialogo sociale e dialogo civile al fine di garantire le sinergie e le complementarità delle azioni, nel rispetto delle competenze e delle responsabilità di ciascuno.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(18)</sup> L'accordo riconosce la necessità che le parti sociali collaborino con il «terzo settore» per assicurare un sostegno a coloro che incontrano particolari difficoltà sul mercato del lavoro (<http://www.etuc.org/framework-agreement-inclusive-labour-markets>).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le politiche europee di immigrazione»****(parere esplorativo)**

(2014/C 458/02)

Relatore generale: **Giuseppe IULIANO**

La presidenza italiana del Consiglio dell'UE, in data 3 giugno 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di invitare il Comitato economico e sociale europeo a elaborare un parere esplorativo sul tema:

*Le politiche europee di immigrazione*

(parere esplorativo).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 8 luglio 2014, ha incaricato la sezione specializzata Relazioni esterne di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (art. 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 501<sup>a</sup> sessione plenaria del 10 e 11 settembre 2014 (seduta dell'11 settembre), ha nominato Giuseppe IULIANO relatore generale e ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, 6 voti contrari e 6 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La nuova fase della politica di immigrazione dell'UE deve avere un'impostazione strategica, con una visione di medio e lungo termine, e puntare ad agevolare in maniera generale e globale canali legali, aperti e flessibili per l'ammissione nell'UE. Sulla base dei lavori condotti dal CESE e dal Forum europeo sull'integrazione, con il presente parere i rappresentanti delle istituzioni dell'UE e i governi nazionali sono invitati a tener conto del ruolo fondamentale della società civile organizzata e delle parti sociali nell'assicurare una prospettiva sociale e un valore aggiunto alle politiche di immigrazione dell'UE, e a considerare l'impatto di queste sul mercato del lavoro e sulle condizioni di vita e di lavoro, oltre che sui diritti fondamentali.

1.2 Il CESE ritiene che, a quindici anni dalla prima formulazione di una politica dell'immigrazione a livello europeo, sia giunto il momento di dare attuazione ai valori e ai principi politici sanciti nel Trattato di Lisbona attraverso misure politiche concrete e specifiche, andando oltre i dibattiti sulla ripartizione delle competenze tra l'UE e le giurisdizioni nazionali. Il CESE ritiene necessario pervenire a risultati concreti per sviluppare una politica veramente comune e unita in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne.

1.3 L'UE può apportare un grande valore aggiunto attraverso una politica comune di immigrazione. Il CESE auspica che venga data la priorità alla lotta contro le barriere e le discriminazioni sul mercato del lavoro. L'Unione deve dotarsi di un codice comune in materia di immigrazione e di un manuale di orientamenti comuni che assicuri l'attuazione di tale codice e lo renda accessibile. A tutto questo occorre affiancare una strategia europea che renda l'UE appetibile per i talenti e affronti le barriere in materia di qualifiche. L'UE dovrebbe creare una piattaforma europea permanente sulle migrazioni per motivi di lavoro. Il CESE si offre per questo compito, in quanto il Comitato è il luogo in cui le parti sociali dibattono ed esaminano le politiche nazionali di immigrazione per motivi di lavoro e in cui avviene la condivisione delle buone pratiche.

1.4 L'UE è entrata nella seconda fase del sistema europeo comune di asilo (CEAS). Gli Stati membri mantengono tuttavia prassi discordanti e livelli di protezione differenti. È necessario assicurare l'attuazione del principio di solidarietà e di condivisione delle responsabilità, affinché le richieste di asilo siano ripartite in modo più equilibrato tra gli Stati membri. La convenzione di Dublino deve essere sostituita da un sistema improntato a una maggiore solidarietà che tenga conto della volontà dei richiedenti asilo e garantisca una ripartizione delle responsabilità più proporzionata. Occorre inoltre rafforzare le competenze dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) nello svolgimento dei suoi compiti, in particolare le attività operative di sostegno e le squadre di sostegno congiunto per l'asilo attive negli Stati membri che abbiano bisogno di un aiuto speciale o di emergenza. È fondamentale che l'Unione garantisca un uso più armonizzato, coerente, indipendente e flessibile dei visti rilasciati dagli Stati membri per motivi umanitari, come stabilito nel Codice comune dei visti.

1.5 La politica dell'UE in materia di frontiere deve essere fondata su una maggiore condivisione delle responsabilità nel controllo dei confini e sul monitoraggio e la salvaguardia dei principi e dei diritti nella gestione delle frontiere. Gli Stati membri i cui confini rappresentano la frontiera territoriale esterna dell'UE sono posti di fronte a situazioni difficili legate ai flussi migratori e ai richiedenti asilo. L'Unione europea deve introdurre procedure di solidarietà a livello finanziario, operativo e di accoglienza. Il ruolo di Frontex deve essere rafforzato e diventare un servizio comune europeo di sorveglianza delle frontiere formato da un contingente europeo di guardie di frontiera a sostegno degli Stati membri. A questo occorre affiancare lo sviluppo di un sistema più efficiente e sistematico per rendere conto (*accountability*) dell'attività svolta, nonché dell'attuazione delle disposizioni del regolamento 656/2014 recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.

1.6 L'UE deve promuovere un quadro normativo internazionale per le migrazioni e diventare un protagonista promuovendo l'introduzione di standard internazionali e la ratifica di strumenti sovranazionali sui diritti umani degli immigrati da parte degli Stati membri. L'UE deve altresì stringere un'alleanza strategica con altri soggetti internazionali coinvolti nei temi legati alla mobilità delle persone e ai diritti umani, come le Nazioni Unite o il Consiglio d'Europa.

1.7 Le sfide poste dalla mobilità transfrontaliera delle persone non possono essere inquadrare soltanto da una prospettiva di esternalizzazione dei controlli e della sorveglianza delle frontiere. L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità deve andare oltre questa prospettiva. L'UE deve offrire a questi paesi e ai loro cittadini altre opportunità di immigrazione per motivi di lavoro e/o istruzione attraverso procedure legali, flessibili e trasparenti. I partenariati per la mobilità devono essere più equilibrati e giuridicamente vincolanti per le parti in causa. Il Servizio europeo per l'azione esterna deve assicurare un coordinamento migliore tra le priorità della politica esterna e quelle della politica di immigrazione, che è retta da un'impostazione in cui i diritti umani hanno una funzione centrale.

## 2. Introduzione: verso una nuova politica in materia di immigrazione, asilo e frontiere all'orizzonte del 2020

2.1 La presidenza italiana ha invitato il CESE a elaborare un parere esplorativo sulla futura politica dell'UE in materia di immigrazione, frontiere e asilo. Il Comitato desidera contribuire con proposte strategiche basate su pareri elaborati in precedenza riguardanti temi connessi all'immigrazione<sup>(1)</sup>. Occorre tener conto del **ruolo delle parti sociali e dei rappresentanti della società civile organizzata, oltre che del dialogo sociale**, in tutte le discussioni che precederanno la prossima fase della **politica di immigrazione dell'UE all'orizzonte del 2020**. La «**prospettiva sociale**» è **cruciale** al momento di assicurare un valore aggiunto e di stabilire la proporzionalità e l'impatto di queste politiche.

2.2 Il CESE ha ribadito in più occasioni che la politica di immigrazione dell'UE deve avere un'**impostazione strategica, con una visione di medio e lungo termine**, e puntare ad agevolare in **maniera generale e globale** canali legali, aperti e flessibili per l'ammissione nell'UE. Questa deve assicurare che i diritti fondamentali siano tutelati, offrire soluzioni sostenibili e basate sulla solidarietà per l'accesso alla protezione internazionale, tenere conto della situazione del mercato del lavoro e affrontare le sfide legate alle politiche di integrazione ed ai loro effetti sui gruppi vulnerabili, sul razzismo e sulla xenofobia.

2.3 Il CESE si è assunto l'importante impegno di fare in modo che le politiche di immigrazione vengano attuate con la partecipazione degli immigrati, in particolare nel quadro del **Forum europeo sull'integrazione**<sup>(2)</sup>, che la Commissione ha deciso di creare nel 2009 ed è ospitato nella sede del Comitato. Il Forum si è affermato come **la piattaforma europea che agevola il dialogo pluralistico e la partecipazione attiva** delle organizzazioni della società civile e di quelle degli immigrati a dibattiti di spicco sulle politiche europee in materia di integrazione. Il Forum sta attraversando una fase di cambiamenti allo scopo di trattare tutte le politiche legate all'immigrazione. Sulla base di uno studio che ne ha valutato il funzionamento e i risultati, **il CESE desidera impegnarsi di più nel Forum**, in particolare rafforzare i legami con le organizzazioni di immigrati, dare il proprio apporto al monitoraggio delle politiche, e migliorare la collaborazione con il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni.

## 3. Una politica comune di immigrazione

3.1 Sono trascorsi quindici anni da quando, con il Trattato di Amsterdam del 1999, sono stati compiuti i primi passi verso una politica comune in materia di immigrazione, asilo e frontiere. Al momento di definire la futura agenda europea in materia di immigrazione, il CESE ritiene necessario tornare ai **principi fondatori stabiliti nel programma di Tampere del 1999**<sup>(3)</sup>, in particolare, i principi di parità ed equità di trattamento dei cittadini di paesi terzi, il principio di solidarietà e di condivisione delle responsabilità, i diritti basilari sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e lo Stato di diritto. Il Trattato di Lisbona rappresenta **la guida operativa comune**. È necessario **dare piena attuazione ai principi generali stabiliti nei trattati**.

<sup>(1)</sup> CESE, *Immigrazione: integrazione e diritti fondamentali*, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

<sup>(2)</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

<sup>(3)</sup> Conclusioni del Consiglio europeo, Programma di Tampere, 15 e 16 ottobre 1999, SN 200/99.

3.2 Il CESE osserva che spesso le ambizioni e i valori europei rimangono a livello di dichiarazioni enfatiche, cui seguono prassi e leggi che contraddicono questi valori <sup>(4)</sup>. Il CESE invita il Consiglio e i rappresentanti degli Stati membri **a compiere un passo decisivo che vada oltre le affermazioni retoriche e le dichiarazioni di principio e ad adottare iniziative concrete che, una volta attuate, diano risultati tangibili**. Questo andrà fatto non solo mediante una stretta collaborazione interistituzionale con la Commissione e il Parlamento europeo, ma anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e della società civile organizzata, che in questo ambito rappresentano dei potenti alleati.

3.3 Le sfide poste dai flussi migratori nel bacino del Mediterraneo e lungo tutto il perimetro delle frontiere esterne dell'UE sono ben documentate e sono il tema centrale di dibattiti mediatici e politici che spesso rasentano l'irrazionale e il populismo nazionalista. Il CESE chiede un dibattito razionale, basato su dati e studi obiettivi e indipendenti. Bisogna attribuire una chiara priorità a quello che è veramente necessario per **consolidare e sviluppare una politica veramente comune e unita in materia di immigrazione, asilo e frontiere esterne**. Il CESE reputa che sia giunto il momento di tracciare una nuova strategia europea per la politica comune di immigrazione dell'UE che sia legata alla strategia Europa 2020 e sia incentrata sull'**attuazione di principi**.

3.4 In questioni in cui gli interessi politici difesi dai rappresentanti degli Stati membri sono così grandi, è essenziale che i **diritti fondamentali** di tutti i cittadini di paesi terzi soggetti a tali politiche (compresi gli immigrati privi di documenti) rappresentino il perno di ogni futura politica <sup>(5)</sup>. Bisogna dare la priorità alle sfide legate al miglioramento delle **condizioni di vita e di lavoro** dei milioni di immigrati che lavorano nell'UE <sup>(6)</sup>. Il CESE pone specialmente in risalto le questioni riguardanti **l'impatto delle politiche di immigrazione sulle politiche sociali e occupazionali**, ed è stato promotore di un approccio in cui l'occupazione e le conseguenze delle politiche in materia di migrazione sono esaminate in rapporto all'esclusione o all'integrazione socioeconomica dei lavoratori e delle loro famiglie <sup>(7)</sup>.

3.5 Le politiche riguardanti le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi rientrano tra i temi di competenza concorrente tra gli Stati membri e l'UE. Il Trattato di Lisbona stabilisce che l'UE deve sviluppare una politica comune di immigrazione nella totalità delle sue fasi. Il CESE ritiene che l'UE possa apportare un grande valore aggiunto attraverso una politica comune e una legislazione condivisa — su temi riguardanti l'occupazione e l'istruzione — che abbiano **un alto livello di armonizzazione, con un approccio orizzontale** al posto di norme settoriali <sup>(8)</sup>. L'attuale quadro legislativo è frammentato, poco chiaro e disperso. Questa situazione genera **incertezza giuridica e incoerenza politica**, due inconvenienti a cui occorre porre rimedio quanto prima.

3.6 Per il CESE è necessario unificare la normativa esistente in un **codice dell'immigrazione**. Tale codice dovrebbe recare una maggiore trasparenza e chiarezza giuridica sui diritti e sulle libertà dei cittadini di paesi terzi che risiedono nell'UE, oltre a unificare la normativa in un quadro uniforme e trasparente di diritti e standard comuni, compresi quelli applicabili agli immigrati privi di documenti <sup>(9)</sup>. Il codice dovrebbe inoltre affrontare la situazione socioeconomica dei lavoratori di paesi terzi che vivono nell'UE <sup>(10)</sup>. Un'altra priorità dovrebbe consistere nel migliorare l'accessibilità ai diritti e standard europei, e nel combattere la discriminazione e il razzismo nel mercato del lavoro attraverso un **manual di orientamenti comuni europei**.

3.7 È altrettanto necessario risolvere uno dei problemi più importanti di cui risentono molti immigrati e molte imprese europee: **il riconoscimento dei titoli accademici e professionali** <sup>(11)</sup>. Il CESE esorta a formulare una **strategia europea tesa a rendere l'UE appetibile per i talenti** a livello internazionale e chiede che tale strategia sia incentrata sull'abbattimento delle barriere ingiustificate riguardanti le qualifiche professionali e i titoli accademici. A questo bisognerebbe affiancare l'adozione di una normativa orizzontale <sup>(12)</sup>.

<sup>(4)</sup> CESE 343/2009 — SOC/320 (GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 78).

<sup>(5)</sup> GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29.

<sup>(6)</sup> Confederazione europea dei sindacati, Piano d'azione in materia di migrazione adottato dal Comitato esecutivo ETUC 5 e 6 marzo 2013, [http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#U\\_MOE-JU3To](http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#U_MOE-JU3To)

<sup>(7)</sup> Parere del CESE del 17.3.2010, CESE 450/2010 (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 16).

<sup>(8)</sup> GU C 286 del 17.11.2005, pag. 20.

<sup>(9)</sup> Parere del CESE del 15.9.2010, SOC/373 (GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6). Il CESE ha sostenuto la necessità di armonizzare i diritti delle persone immigrate nell'UE che sono prive di documenti. Cfr. il punto 11.2 del parere.

<sup>(10)</sup> Confederazione europea dei sindacati, Piano d'azione in materia di migrazione adottato dal Comitato esecutivo ETUC 5 e 6 marzo 2013, [http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#U\\_MOE-JU3To](http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#U_MOE-JU3To)

<sup>(11)</sup> Parere del CESE del 15.9.2010, SOC/373 (GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6).

<sup>(12)</sup> GU C 80 del 3.4.2002, pag. 37. Parere del CESE del 15.9.2010, SOC/373 (GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6).

3.8 Al riguardo, bisogna prendere attentamente in considerazione **la situazione demografica e l'invecchiamento sia della popolazione che dei mercati del lavoro** negli Stati membri. Nel parere esplorativo del 2011<sup>(13)</sup> sul **ruolo dell'immigrazione nella situazione demografica dell'Europa**, il CESE ha messo in rilievo che nei prossimi anni bisognerà aumentare l'immigrazione di lavoratori e famiglie provenienti da paesi terzi. L'UE deve poter contare su una **legislazione aperta e flessibile**, che permetta l'immigrazione per motivi di lavoro — attraverso canali legali e trasparenti — sia per i lavoratori con qualifiche alte o nella media che per quelli che svolgono attività in cui sono richieste meno qualifiche, a condizione che gli Stati membri restino liberi di stabilire il numero di ingressi. Il CESE auspica che venga data la priorità alla **lotta contro le barriere e le discriminazioni sul mercato del lavoro** che danneggiano i gruppi di lavoratori migranti vulnerabili come, ad esempio, le donne. Al tempo stesso occorre tuttavia riconoscere che l'immigrazione non rappresenta l'unica risposta alle carenze di manodopera e gli Stati membri possono prendere in considerazione soluzioni alternative che possono risultare più adatte.

3.9 L'UE dovrebbe istituire una **piattaforma europea permanente per le migrazioni per motivi di lavoro** in seno al CESE, affinché in quella sede le parti sociali, i servizi pubblici per l'impiego degli Stati membri, le agenzie di collocamento e altre parti interessate discutano ed esaminino le politiche nazionali di immigrazione per motivi di lavoro, e condividano le loro prassi quando occorra individuare le necessità del mercato del lavoro e le barriere che si frappongono a un'integrazione socioeconomica su un piede di parità. Il CESE ribadisce il proprio sostegno alla Commissione<sup>(14)</sup> e propone al Consiglio di chiedere l'elaborazione di un parere esplorativo in vista della creazione di questo organismo.

#### 4. Una politica comune in materia di asilo: il sistema europeo comune di asilo (CEAS)

4.1 Il CESE si rallegra per l'adozione della **seconda fase del CEAS**. Tuttavia, malgrado l'alto livello di armonizzazione legislativa, esistono ancora eccessivi margini di discrezionalità nel quadro di ogni legislazione nazionale e questo permette agli Stati membri di seguire politiche e linee di pensiero molto differenti<sup>(15)</sup>. Le diverse tradizioni sono state mantenute e i livelli di protezione differiscono ancora tra gli Stati membri<sup>(16)</sup>. L'UE deve considerare prioritario **il raggiungimento di un alto livello di protezione, che riduca gli attuali margini di discrezionalità, e l'accesso a una tutela giurisdizionale effettiva** da parte dei richiedenti asilo, in modo che diritti e principi possano essere concretamente esercitati e attuati.

4.2 La **convenzione di Dublino** stabilisce lo Stato membro competente per l'esame individuale di ciascuna richiesta di asilo, ma il CESE ritiene che, a causa del sistema scelto, gli Stati membri dell'UE non siano solidali gli uni con gli altri. Il sistema è stato creato sulla base del presupposto che i sistemi di asilo degli Stati membri siano simili, tuttavia non è ancora così. La convenzione di Dublino deve essere sostituita da **un sistema improntato a una maggiore solidarietà all'interno dell'UE** che tenga conto della volontà dei richiedenti asilo e garantisca una ripartizione delle responsabilità più proporzionata tra gli Stati membri<sup>(17)</sup>.

4.3 **L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA)**, con sede a Malta, dovrà poter contare su risorse maggiori per riconoscere e valutare chiaramente la situazione in materia di asilo nell'UE<sup>(18)</sup>, le divergenze nelle pratiche seguite dagli Stati membri in questa materia e le differenze legislative, e proporre le modifiche puntuali che sono necessarie al suo interno. L'UESA dovrebbe svilupparsi in misura anche maggiore come centro di monitoraggio e analisi dei risultati della seconda fase del CEAS, in stretta collaborazione con l'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali (FRA). Il CESE raccomanda di rafforzare le competenze dell'UESA quando questo dovrà appoggiare in via permanente, sul piano tecnico e operativo, le autorità di quegli Stati membri che hanno bisogno di un sostegno speciale o di emergenza — nel quadro dei loro sistemi di asilo e accoglienza — attraverso **squadre di sostegno congiunto per l'asilo** (*asylum support team*).

4.4 Il CESE ha auspicato in più occasioni che l'Unione europea lanciasse e finanziasse dei **programmi regionali di protezione e accoglienza** in collaborazione con i paesi vicini, sulla falsariga dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)<sup>(19)</sup>, e in stretta cooperazione con le organizzazioni della società civile<sup>(20)</sup>. Prima di continuare ad appoggiare questa politica, bisognerebbe realizzare una valutazione indipendente di tutti questi programmi e del finanziamento previsto per la loro attuazione, e solo dopo estenderli e trasformarli in un nuovo meccanismo di azione dell'UE. I programmi esistenti sembrano dare più priorità a evitare che i richiedenti asilo raggiungano il territorio dell'Unione e accedano alla protezione internazionale che a cercare di migliorare realmente la protezione dei rifugiati<sup>(21)</sup>.

<sup>(13)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6.

<sup>(14)</sup> Parere del CESE del 4.11.2009, SOC/352, punto 4.4.14 (GU C 128 del 18.5.2010, pag. 80). La Commissione ha rappresentato l'iniziativa della piattaforma, respinta dal Consiglio nel programma di Stoccolma, con la comunicazione COM(2014) 154 final dell'11.3.2014.

<sup>(15)</sup> <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

<sup>(16)</sup> Cfr. il parere del CESE del 12.3.2008 in merito al Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo (relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE), GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77, punto 1.1.

<sup>(17)</sup> Cfr. il parere del CESE del 12.3.2008 in merito al Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo (relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE), GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77.

<sup>(18)</sup> <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

<sup>(19)</sup> Manuale dell'UNHCR per il reinsediamento, luglio 2011 (rivisitato nel 2013 e 2014), disponibile all'indirizzo web: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

<sup>(20)</sup> Parere del CESE del 25.2.2008, SOC/320 (GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 78).

<sup>(21)</sup> Ibidem, punto 7.2.2.

4.5 Questi programmi regionali potrebbero essere rafforzati con **programmi di reinsediamento** che istituiscano un sistema di accoglienza delle persone a cui dei paesi terzi hanno riconosciuto lo status di rifugiato, affinché queste persone possano risiedere in via permanente in uno Stato dell'UE. Anche in questo caso, prima di sviluppare tali programmi, è indispensabile tener conto dell'esperienza maturata dalla società civile organizzata e dagli organismi internazionali. Il CESE propone di migliorare la solidarietà e la responsabilità all'interno dell'UE attraverso un'adeguata ripartizione degli obblighi e l'attuazione di **programmi di ricollocazione**. Oltre a questo, bisognerà esaminare l'istituzione di un **sistema di trattamento congiunto delle domande di asilo in seno all'UE** e la **possibilità di introdurre il principio del reciproco riconoscimento per le domande di asilo accolte nonché la libera circolazione dei soggetti beneficiari di protezione**.

4.6 Il CESE ritiene che sia altrettanto necessario facilitare l'ingresso nell'UE delle persone che hanno bisogno di protezione, e raccomanda agli Stati membri di fare un uso più armonizzato, coerente, indipendente e flessibile dei **visti per motivi umanitari** (come stabilito nel Codice comune dei visti), di creare un meccanismo che ne monitori l'attuazione concreta, nonché di permettere ai richiedenti di accedere a una tutela giurisdizionale effettiva e di esercitare il diritto di ricorso in caso di rifiuto<sup>(22)</sup>. Il CESE appoggia la nuova proposta della Commissione di rivedere il codice dei visti<sup>(23)</sup> e auspica che i negoziati assicurino l'utilizzo dei visti per motivi umanitari.

## 5. Una politica comune in materia di frontiere

5.1 La creazione dello spazio Schengen rappresenta uno dei progressi più importanti del progetto di integrazione europea. Le frontiere esterne dell'UE sono comuni a tutti gli Stati compresi nello spazio Schengen, e comuni devono essere anche **la responsabilità nel controllo dei confini e il monitoraggio e la salvaguardia dei principi e dei diritti nella gestione delle frontiere**. Gli Stati membri i cui confini rappresentano la frontiera territoriale esterna dell'UE per effetto della loro posizione geografica, devono affrontare situazioni difficili legate ai flussi migratori e ai richiedenti asilo. Il CESE sottolinea la rilevanza del principio di **solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità** sancito all'articolo 80 del TFUE. L'Unione europea deve introdurre **procedure di solidarietà a livello finanziario, operativo e di accoglienza**, tenendo conto della situazione economica e sociale dei vari Stati membri e del sostegno offerto a quegli Stati i cui sistemi di asilo devono affrontare pressioni maggiori.

5.2 Il codice frontiere Schengen disciplina l'attraversamento delle frontiere e i controlli, tenendo conto dei requisiti che i cittadini di paesi terzi devono soddisfare per entrare e soggiornare. L'UE stila elenchi di paesi i cui cittadini hanno bisogno di un visto e dispone di una politica comune sui visti per i soggiorni di breve durata che è fissata nel codice dei visti. Il CESE raccomanda di dare la priorità ad assicurare **l'applicazione coerente, flessibile ed effettiva dei due codici**, oltre che a vigilare che le garanzie e i diritti previsti per i cittadini di paesi terzi siano accessibili.

5.3 L'UE deve assumersi una responsabilità maggiore nel controllo delle frontiere esterne. Il ruolo di **Frontex** (Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne) deve essere rafforzato, non soltanto sul piano finanziario, ma anche dal punto di vista operativo e delle competenze. Il CESE reitera la sua raccomandazione affinché Frontex<sup>(24)</sup> diventi un **servizio comune europeo di sorveglianza delle frontiere**<sup>(25)</sup> formato da un contingente europeo di guardie di frontiera a sostegno degli Stati membri<sup>(26)</sup>. A questo occorre affiancare lo sviluppo di un sistema più efficiente e sistematico affinché Frontex renda conto (*accountability*) delle attività svolte, delle operazioni congiunte e dello scambio di informazioni, anche nel quadro Eurosur (sistema europeo di sorveglianza delle frontiere). Bisogna prevedere un ruolo rafforzato per il forum consultivo sui diritti fondamentali<sup>(27)</sup> e lo sviluppo di un meccanismo di denuncia (*complaint mechanism*)<sup>(28)</sup>.

<sup>(22)</sup> Articoli 19.4 e 25.1 del Codice dei visti. Regolamento (CE) n. 810/2009, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

<sup>(23)</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti) (rifusione), {SWD(2014) 67 final} {SWD(2014) 68 final} COM(2014) 164 final, 1° aprile 2014, Bruxelles.

<sup>(24)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 162.

<sup>(25)</sup> S. Carrera (2010), *Towards a Common European Border Service*, CEPS Working Documents, Centro di studi politici europei, Bruxelles.

<sup>(26)</sup> Nelle conclusioni del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 2014 è stato fissato l'obiettivo di studiare la possibilità e l'opportunità della sua creazione, come una delle priorità politiche dell'agenda dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) da qui al 2020. Conclusioni del Consiglio europeo, 26 e 27 giugno 2014, EUCO 79/14, Bruxelles, 27 giugno 2014.

<sup>(27)</sup> <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPJSn>

<sup>(28)</sup> <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/it/52465/html.bookmark>

5.4 Il CESE ha dimostrato il proprio sostegno quando è giunto il momento di creare frontiere «più intelligenti», in particolare il sistema di ingressi e uscite e il programma per viaggiatori registrati<sup>(29)</sup>. Prima di sviluppare altri sistemi informatici su grande scala, sarebbe necessario effettuare una valutazione indipendente del sistema di informazione visti (VIS) e del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)<sup>(30)</sup>. I legami tra questi sistemi e il pacchetto «frontiere intelligenti» non sono chiari ed è essenziale che non vengano messi a punto altri sistemi di cui non sia stata dimostrata la necessità, proporzionalità e compatibilità con i diritti fondamentali<sup>(31)</sup>.

5.5 Le regole applicabili alle situazioni di **ricerca e soccorso che possono presentarsi durante un'operazione di sorveglianza delle frontiere marittime** rappresentano una sfida comune fondamentale. In base al diritto internazionale, gli Stati membri hanno degli obblighi che impongono il rispetto dei diritti umani dei richiedenti asilo e degli immigrati privi di documenti. Il CESE accoglie favorevolmente l'adozione e l'entrata in vigore del regolamento sulle norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata da Frontex<sup>(32)</sup>. Il Comitato reputa che occorra dare la priorità all'**attuazione concreta ed effettiva** di queste norme di salvataggio e di soccorso.

5.6 La lotta alla **tratta e al traffico di esseri umani** deve essere combattuta garantendo sempre alle vittime la protezione stabilita dal diritto umanitario internazionale e dalle convenzioni europee in materia di diritti dell'uomo. Il CESE ritiene che **una persona «priva di documenti» non sia una persona senza diritti o un criminale**. L'UE e gli Stati membri devono proteggerne i diritti fondamentali. Non bisogna impiegare il termine «immigrazione illegale» quando è riferito alle persone che emigrano e che si trovano in una situazione amministrativa irregolare. Il legame tra immigrazione irregolare e criminalità fomenta atteggiamenti di paura e xenofobia.

## 6. Le dimensioni esterne delle politiche di immigrazione

6.1 Il CESE ha proposto<sup>(33)</sup> che l'UE promuova un **quadro normativo internazionale per le migrazioni**, basato sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sul Patto relativo ai diritti civili e politici, e sul Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Questo quadro normativo internazionale deve comprendere le principali convenzioni dell'OIL e la convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, che non è stata ancora ratificata dagli Stati membri dell'UE<sup>(34)</sup>.

6.2 Il CESE invita le istituzioni europee a stringere un'**alleanza strategica con altri soggetti internazionali** coinvolti in temi legati alla mobilità delle persone e ai diritti umani, come le Nazioni Unite o il Consiglio d'Europa. L'UE deve svolgere il ruolo di promotore degli standard internazionali comuni che sono stati adottati da organizzazioni internazionali come l'ONU, il Consiglio d'Europa e l'OIL, e che si riferiscono ai diritti e alle libertà degli immigrati, dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

6.3 Il CESE ha appoggiato in più occasioni l'**approccio globale in materia di migrazione e mobilità**<sup>(35)</sup> e la conclusione di vari partenariati per la mobilità. Le sfide sollevate dalla mobilità transfrontaliera delle persone non possono essere inquadrate soltanto da una prospettiva di controllo delle frontiere o in un'ottica di esternalizzazione di questi controlli a paesi terzi. Il CESE ha spesso sostenuto l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità ritenendolo il quadro più adeguato. La politica comune di immigrazione deve avere un «approccio globale», che vada al di là di un'impostazione dettata da considerazioni di sicurezza o investigative che vede nella mobilità delle persone un'azione criminosa collegandola artificialmente ad altre minacce cui l'UE è posta di fronte.

6.4 I partenariati per la mobilità devono inglobare in modo più compiuto ed equilibrato gli aspetti relativi alla mobilità e alla migrazione, che devono rappresentare una delle massime priorità. Il CESE appoggia i partenariati per la mobilità che sono stati conclusi con alcuni paesi di origine<sup>(36)</sup>, ma propone che questi accordi siano più **equilibrati e giuridicamente vincolanti** per le parti in causa. Finora le priorità hanno riguardato la sicurezza, il rimpatrio, la riammissione degli immigrati in situazione irregolare e la sorveglianza delle frontiere. L'UE deve offrire anche a questi paesi e ai loro cittadini opportunità di immigrazione per motivi di lavoro e/o istruzione attraverso **procedure legali, flessibili e trasparenti**.

<sup>(29)</sup> GU C 271 del 19.9.2013, pag. 97.

<sup>(30)</sup> Cfr. il parere del CESE dell'11.7.2012, SOC/456, punto 16.2 (GU C 299 del 4.10.2012, pag. 108).

<sup>(31)</sup> [http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege\\_opinion\\_28\\_ethics\\_security\\_surveillance\\_technologies.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf)  
Cfr. la relazione della Corte dei conti europea [http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14\\_03/sr14\\_03\\_es.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_es.pdf)

<sup>(32)</sup> Regolamento n. 656/2014 del 15 maggio 2014 recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, 27.6.2014, GU L 189 del 27.6.2014, pag. 93.

<sup>(33)</sup> Parere del CESE, GU C 44 del 16.2.2008, pag. 91.

<sup>(34)</sup> Parere del CESE, GU C 302 del 7.12.2004, pag. 49.

<sup>(35)</sup> REX/351, GU C 191 del 29.6.2012, pag. 134.

<sup>(36)</sup> Parere del CESE sul tema *Politica d'immigrazione dell'UE e relazioni con i paesi terzi* (non ancora pubblicato sulla GU).

6.5 In particolare, il CESE propone che l'UE si renda disponibile con i paesi partner per **l'apertura di canali tesi a facilitare la mobilità delle persone, il rilascio dei visti e l'ammissione di nuovi immigrati**. Il Comitato è favorevole all'inclusione di altri temi nei nuovi partenariati per la mobilità, come:

- un accesso migliore alle informazioni sui posti di lavoro vacanti nell'UE,
- il miglioramento della capacità di riequilibrare l'offerta e la domanda di manodopera,
- il riconoscimento delle competenze e qualifiche accademiche e professionali,
- l'elaborazione e l'applicazione di quadri giuridici che permettano di migliorare il trasferimento dei diritti pensionistici,
- le misure per migliorare la cooperazione in materia di competenze e per riequilibrare l'offerta e la domanda di manodopera,
- rendere più flessibili le norme concernenti l'ammissione e lo status di residente di lungo periodo, al fine di favorire il rimpatrio volontario senza che ciò determini per gli immigrati la perdita del diritto di soggiorno.

6.6 La politica in materia di immigrazione e asilo deve assicurare **un coordinamento migliore tra le priorità della politica esterna e quelle della politica di immigrazione**. Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) deve esercitare la funzione che gli compete e fare proprie le politiche in materia di immigrazione, asilo e controllo delle frontiere, allo scopo di rafforzarne la coerenza al di là delle considerazioni dei ministri degli Interni degli Stati membri. Bisogna inoltre rafforzare il ruolo del Parlamento europeo in queste materie, per migliorare il controllo democratico <sup>(37)</sup>.

Bruxelles, 11 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(37)</sup> Parere del CESE sul tema *Politica d'immigrazione dell'UE e relazioni con i paesi terzi* (non ancora pubblicato sulla GU).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Investimenti a impatto sociale»****(parere d'iniziativa)**

(2014/C 458/03)

Relatrice generale: **RODERT**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 5 giugno 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema:

*Investimenti a impatto sociale*

(parere d'iniziativa).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 3 giugno 2014, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 501<sup>a</sup> sessione plenaria dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta dell'11 settembre 2014), ha nominato relatrice generale RODERT e ha adottato il seguente parere con 176 voti favorevoli, 37 voti contrari e 19 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente l'interesse negli investimenti a impatto sociale, ma sottolinea che essi andrebbero considerati nel quadro del pacchetto di investimenti sociali (SIP) e dell'iniziativa per l'imprenditoria sociale (SBI).

1.2 Il CESE ritiene che gli investimenti a impatto sociale consistano nel combinare differenti risorse intersettoriali allo scopo di generare un impatto sociale e che questo tipo d'investimento sia un elemento dell'ecosistema finanziario sociale.

1.3 Gli investimenti a impatto sociale non dovrebbero puntare a farsi carico della responsabilità — che è del settore pubblico — di finanziare le attività basilari nel settore sociale, ma piuttosto a integrare altri flussi di finanziamento. Il CESE accoglie con favore il dibattito in corso alla Commissione sull'esclusione degli investimenti sociali dal calcolo del disavanzo statale netto nel contesto delle regole di bilancio dell'Unione economica e monetaria (UEM), in linea con la «regola d'oro» in materia di finanza pubblica.

1.4 Visto che l'accesso al finanziamento rappresenta una preoccupazione generale per tutte le PMI, bisognerebbe sviluppare ecosistemi finanziari su misura adatti ai vari modelli d'impresa. Il CESE sottolinea tuttavia che gli investimenti a impatto sociale non riguardano la responsabilità sociale delle imprese (RSI), ma concernono piuttosto gli investimenti nelle imprese sociali come definite nell'SBI.

1.5 Il CESE esorta le parti interessate a basarsi sui lavori e sui principi che la Commissione e il Comitato stesso hanno già messo a punto in questo campo, invece di inventare nuovi metodi, quando misurano l'impatto sociale come elemento del rendimento degli investimenti.

1.6 Secondo il CESE, i modelli migliori per gli investimenti a impatto sociale sono soluzioni fondate su capitale ibrido, come il capitale misto a lungo termine, spesso accompagnato da una garanzia. La Commissione dovrebbe esplorare l'ampio ecosistema finanziario di strumenti innovativi che sta nascendo ed esaminarne l'effetto potenzialmente positivo sulla disponibilità di capitale per le imprese dell'economia sociale e l'innovazione nel campo della politica sociale.

1.7 Nello sviluppo di nuovi strumenti di investimento occorre considerare le specificità delle imprese sociali per assicurare l'accesso a servizi di alta qualità e la continuità dei servizi.

1.8 Poiché l'economia sociale e le imprese sociali sono sviluppate in misura insufficiente in molti Stati membri, lo sviluppo di un mercato degli investimenti sociali viene in secondo piano rispetto alla piena attuazione dell'SBI a livello nazionale, che consiste nell'intraprendere azioni di uguale importanza, come lo sviluppo di capacità, il riconoscimento e la visibilità.

1.9 Le imprese dell'economia sociale sono strettamente collegate al settore della società civile. È cruciale riconoscere e salvaguardare i lavori in questo settore, oltre che i modelli specifici propri all'economia sociale, per creare la fiducia e i partenariati innovativi tra i settori di cui si sente grande necessità.

## 2. Introduzione

2.1 L'Europa si sta riprendendo troppo lentamente da una crisi senza precedenti e sta affrontando sfide sociali significative che richiedono innovazioni sociali, cambiamenti strutturali e sistemi di protezione sociale stabili e sostenibili. A questo fine è necessaria la mobilitazione di tutte le parti interessate e di tutte le risorse della società, per creare nuove soluzioni sostenibili tese a sostenere e migliorare la situazione sociale in Europa.

2.2 In tale contesto, il pacchetto di investimenti sociali (SIP)<sup>(1)</sup> della Commissione mette l'accento sull'importanza dei sistemi di protezione sociale ben progettati in cui imprese e imprenditori sociali<sup>(2)</sup> sono sostenuti nel loro ruolo di precursori del cambiamento e dell'innovazione, allo scopo di completare gli sforzi del settore pubblico.

2.3 Inoltre l'iniziativa per l'imprenditoria sociale (SBI)<sup>(3)</sup> della Commissione dà la priorità alla creazione di un ambiente favorevole alla crescita e allo sviluppo delle imprese sociali e dell'economia sociale in Europa. Per anni il CESE ha messo a disposizione competenze specifiche in questo campo<sup>(4)</sup>. Questi due quadri strategici dell'UE mettono chiaramente in evidenza la necessità per le imprese dell'economia sociale di avere un accesso migliore a finanziamenti su misura, una questione che è comune alle PMI in generale.

2.4 Cresce inoltre l'interesse tra gli investitori a combinare i benefici sociali o ambientali con un rendimento finanziario dell'investimento<sup>(5)</sup>. Nel giugno 2013 al Forum sugli investimenti a impatto sociale del G8 è stata creata la task force sugli investimenti a impatto sociale<sup>(6)</sup>, che punta a far da catalizzatore dello sviluppo di un mercato per questo tipo di investimenti. La task force sta attualmente lavorando a una relazione con le principali raccomandazioni che dovrebbe essere pubblicata nel settembre 2014.

2.5 Il presente parere analizza il punto di vista delle imprese dell'economia sociale e degli investimenti a impatto sociale, in quanto sono in una posizione favorevole per affrontare le esigenze sociali e per completare gli sforzi del settore pubblico tesi al rafforzamento delle politiche sociali. Esso si aggiunge ai lavori della task force sugli investimenti a impatto sociale, ma punta anche a fornire spunti di riflessione nel quadro di una discussione più ampia sull'accesso ai finanziamenti per le imprese dell'economia sociale.

## 3. Investimenti a impatto sociale

3.1 Il CESE **accoglie favorevolmente l'interesse** negli investimenti a impatto sociale, ma sottolinea che questo tipo di investimento andrebbe considerato **nel quadro del SIP e dell'SBI** e dovrebbe rivolgere la sua attenzione al sostegno dell'innovazione sociale, per affrontare i bisogni sociali invece di generare entrate finanziarie. Il Comitato raccomanda di prendere come punto di partenza il bisogno sociale, poi di individuare le soluzioni migliori e — quale terzo passo — di trovare i metodi migliori per finanziare l'intervento.

3.2 Il CESE ritiene che **gli investimenti a impatto sociale** consistano nel **combinare differenti risorse intersettoriali** (l'economia pubblica, privata e sociale) allo scopo di generare un impatto sociale. In tale ottica, questo tipo di investimento è un elemento dell'ecosistema finanziario sociale.

3.3 Tuttavia, poiché si tratta di un settore emergente, il CESE esorta le varie parti interessate a **non definire questo settore troppo rapidamente o in modo troppo limitato**, ma piuttosto a individuare le caratteristiche comuni e a monitorare in quale modo il settore si sviluppa negli Stati membri. È essenziale che gli investimenti sociali privati non puntino a farsi carico della responsabilità — che è del settore pubblico — di finanziare le attività fondamentali nel settore sociale che sono basate su norme del diritto sociale e su diritti giuridici.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 83 final.

<sup>(2)</sup> L'economia sociale, definita anche «terzo settore», comprende soggetti non governativi, come le organizzazioni locali, le organizzazioni di volontariato e le imprese sociali che intraprendono attività di prestazioni sociali. Le imprese sociali sono principalmente imprese a vocazione sociale i cui utili sono generalmente reinvestiti nell'impresa o nella comunità, invece di essere distribuiti sotto forma di profitti ai proprietari e agli azionisti.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 682 final.

<sup>(4)</sup> GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 1, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 44, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 55 e GU C 170 del 5.6.2014, pag. 18.

<sup>(5)</sup> Questo interesse è stato mostrato da investitori privati che vanno dai prestatori di capitale di rischio ai fondi pensione, dalle fondazioni alle banche pubbliche e private, oltre che da reti quali TONIIC, EVPA e l'Ashoka Support Network.

<sup>(6)</sup> <https://www.gov.uk/government/groups/social-impact-investment-taskforce>

3.4 L'interesse negli investimenti a impatto sociale è un dato di fatto, ma è ancora una novità ed è tuttora soggetto a cambiamenti. Una prima sfida consiste nel **descrivere il concetto e gli obiettivi d'investimento voluti**. Nelle attuali discussioni in seno al G8 le imprese sociali rappresentano l'obiettivo principale, pur se stanno emergendo vari obiettivi d'investimento settoriali. Queste imprese presentano combinazioni variabili della finalità sociale e della finalità di lucro: come attività principale (imprese sociali — perseguono una finalità sociale) o come attività complementare (PMI — profitto con finalità sociale). È opportuno segnalare che l'impresa sociale, pur avendo le sue specificità, è nondimeno una componente normale dell'economia.

3.5 Considerato che molte imprese attualmente possono assumere un qualche tipo di impegno sociale o ambientale, non è possibile classificarle tutte come imprese sociali. Alcune si assumono la **responsabilità sociale delle imprese** (RSI), che la Commissione definisce come la responsabilità dell'impresa per il suo impatto sulla società e sull'ambiente<sup>(7)</sup>; si tratta di un'azione volontaria compiuta dalle aziende con finalità di lucro tradizionali.

3.6 Pertanto il CESE sottolinea che ogni iniziativa in questo settore deve attenersi alla **descrizione dell'impresa sociale data dall'SBI**, poiché essa coglie i differenti modelli di impresa sociale presenti negli Stati membri. Secondo l'SBI, un'impresa sociale è «un attore dell'economia sociale il cui principale obiettivo non è generare utili per i suoi proprietari o azionisti, ma esercitare un impatto sociale», e soddisfa tre criteri principali<sup>(8)</sup>.

3.7 Alla luce di questa considerazione, il CESE ritiene cruciale **fornire agli ecosistemi finanziari su misura** un'ampia gamma di strumenti, modelli e prodotti per tutti i diversi paradigmi e sistemi, che vanno dalle imprese socialmente responsabili alle imprese dell'economia sociale che intraprendono azioni sociali, tenendo comunque presente che non sempre sono le stesse. Anche se le iniziative d'investimento a impatto sociale sono perlopiù dirette alle imprese dell'economia sociale, bisogna rilevare che le PMI hanno preoccupazioni simili in termini di accesso al finanziamento, e anche tale questione deve essere affrontata nella sua globalità.

3.8 Secondo il CESE, **il finanziamento dell'innovazione sociale deve comprendere l'intero ventaglio delle fonti di finanziamento — dalle sovvenzioni agli investimenti — con aspettative di rendimento differenti, tenendo conto dei modelli aziendali esistenti di imprenditore sociale**. Questa concezione è in contrasto con la descrizione usata più di frequente dal GIIN<sup>(9)</sup>, secondo cui «gli investimenti a impatto sono investimenti realizzati da imprese, organizzazioni e fondi con l'intento di produrre un impatto misurabile, vantaggioso sul piano sociale e ambientale, e con un rendimento finanziario». Dal punto di vista del CESE, questa definizione non coglie né la varietà degli investimenti sociali che già esiste e dovrebbe svilupparsi, né l'obiettivo di individuare nuove fonti di finanziamento per il progresso sociale. L'investimento sociale è considerato essenzialmente dal punto di vista dell'investitore privato e manca il legame con l'innovazione nel campo della politica sociale.

3.9 Un aspetto cruciale degli investimenti a impatto sociale è la **misurazione dell'impatto sociale** derivante dall'intervento. Facendo riferimento al proprio parere sulla misurazione dell'impatto sociale<sup>(10)</sup>, il CESE afferma che tale misurazione dovrebbe sostenere la finalità sociale, essere proporzionata e riconoscere che l'impatto può essere misurato in una serie di modi diversi, a seconda delle attività dell'impresa. Principi simili sono espressi nella relazione del sottogruppo GECES (gruppo di esperti della Commissione sull'imprenditoria sociale) adottata nel giugno 2014<sup>(11)</sup>. Al riguardo, il CESE esorta gli Stati membri e le parti interessate pertinenti a basarsi su questi lavori e pratiche dell'UE invece di inventare nuovi metodi. Inoltre, ogni nuova regola stabilita per sostenere il Fondo europeo per l'imprenditoria sociale (FEIS) dovrebbe essere proporzionata e tener conto delle necessità e delle limitate risorse delle imprese sociali beneficiarie degli investimenti.

#### 4. Il punto di vista dell'impresa sociale

4.1 Per dar modo al potenziale del settore delle imprese dell'economia sociale di esprimersi pienamente, è necessario un **ecosistema finanziario interconnesso** creato a partire dal sistema finanziario etico e alternativo esistente, anziché applicare strumenti finanziari tradizionali e una logica essenzialmente informata al punto di vista degli investitori.

4.2 Come già indicato in un parere precedente del CESE<sup>(12)</sup>, c'è il rischio che gli investimenti sociali progettati sotto forma di **strumenti azionari** siano di **difficile accesso** per molte imprese dell'economia sociale, perché la proprietà e il controllo potrebbero essere incompatibili con i modelli, i valori e le forme giuridiche di queste imprese.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm)

<sup>(8)</sup> COM(2011) 682 final, pag. 2.

<sup>(9)</sup> Definizione del Global Impact Investment Network, <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/aboutus/index.html>

<sup>(10)</sup> GU C 170 del 5.6.2014, pag. 18.

<sup>(11)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/expert-group/social\\_impact/140605-sub-group-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/expert-group/social_impact/140605-sub-group-report_en.pdf)

<sup>(12)</sup> GU C 229 del 31.7.2012, pag. 55.

4.3 Il CESE ritiene quindi che gli investimenti a impatto sociale debbano incoraggiare **le soluzioni basate su capitale ibrido**. Nel modello del capitale misto si uniscono sovvenzioni, prestiti a lungo termine e altri strumenti la cui sostenibilità e il cui profilo a lungo termine sono assicurati da una partecipazione pubblica o da garanzie.

4.4 Il CESE chiede alla Commissione, come primo passo in questo settore emergente, di **facilitare le esperienze di buone pratiche associate ai vari modelli** di investimenti e finanziamenti a impatto sociale che sono adesso in fase di sviluppo. Questo esame potrebbe valutare le opportunità e le sfide di forme e strumenti specifici di capitale, oltre che i prestatori di capitale, come le obbligazioni a impatto sociale<sup>(13)</sup>, le leggi per il reinvestimento nella comunità e le obbligazioni solidali emesse da banche italiane<sup>(14)</sup>, tutte attualmente oggetto di dibattiti.

4.5 Poiché al momento questi strumenti finanziari innovativi sono essenzialmente disponibili a livello locale, regionale e nazionale, l'interesse transfrontaliero è limitato. Il CESE ritiene pertanto che **l'UE non debba** per il momento **fornire ulteriori incentivi** a favore di un mercato europeo degli investimenti a impatto sociale.

4.6 Nel quadro degli investimenti a impatto sociale vanno inoltre considerate altre **caratteristiche specifiche delle imprese sociali**. Tra le questioni da prendere in considerazione figurano le dimissioni, gli investimenti a lungo termine invece che a breve termine, l'effetto sulla continuità della prestazione del servizio, l'impatto sulla finalità sociale delle imprese sociali, ecc.

4.7 Gli incentivi, come quelli fiscali, andrebbero inoltre esaminati più attentamente come uno degli elementi del modello di ricavo, e lo stesso vale per la questione di come **trovare un equilibrio tra gli incentivi** concessi agli investitori e il loro rendimento di mercato atteso. Quando si tratti di fondi o di incentivi pubblici, non si dovrebbe permettere che i rendimenti siano maggiori del tasso di rendimento prevalente in quel momento sul mercato. La Commissione dovrebbe passare in rassegna i tipi di incentivi al capitale e il rendimento finanziario e/o sociale esistenti negli Stati membri. Potrebbe rivelarsi utile invitare i fondi pensione a prendere in considerazione questi investimenti nel quadro di un portafoglio diversificato.

4.8 È inoltre importante che la Commissione **monitori** costantemente **i progressi** degli investimenti a impatto sociale, per garantire ai principali gruppi beneficiari delle imprese sociali e dell'economia sociale di accedere più facilmente a capitali adeguati.

## 5. Ulteriori considerazioni sull'investimento a impatto sociale e sul relativo quadro strategico

5.1 Vista l'importanza di accedere a finanziamenti adeguati lungo tutto il ciclo di vita dell'impresa, ogni sviluppo deve avvenire all'interno di un **quadro strategico per la finanza e l'investimento sociale** che sostenga il settore dell'impresa sociale a livello di Stato membro, evitando così che alcuni Stati studino singoli strumenti invece di creare un quadro strategico generale.

5.2 È altrettanto importante che **tutti i tipi di investitori — pubblici, privati e società civile — siano presi in considerazione** e, al tempo stesso, che si tenga conto delle loro ragioni e aspettative individuali per assicurare i partenariati e i risultati migliori. Quel che è più importante, tuttavia, è che la costruzione di un'infrastruttura di investimenti a impatto deve avere un'influenza positiva sui modelli di protezione sociale dell'Europa. La strategia dovrebbe essere attentamente elaborata all'interno del contesto nazionale per fare in modo che le imprese sociali e il settore pubblico rafforzino congiuntamente i sistemi di protezione sociale e, al tempo stesso, che venga assicurato un accesso universale a servizi di qualità a prezzi ragionevoli.

5.3 In tale contesto, **il governo svolge un ruolo centrale** in quanto «compratore» di impatto sociale ma — soprattutto — in quanto soggetto che ha la responsabilità fondamentale di garantire i diritti sociali. Le iniziative a favore di un mercato degli investimenti sociali devono nascere nell'ottica di realizzare un impatto sociale positivo per il bene comune, non per permettere al governo di sottrarsi all'obbligo di formulare una politica sociale e di fornire assistenza e servizi sociali.

5.3.1 Il CESE accoglie con favore il dibattito in corso alla Commissione sull'esclusione degli investimenti sociali dal calcolo del disavanzo statale netto nel contesto delle regole di bilancio dell'UEM, in linea con la «regola d'oro» in materia di finanza pubblica<sup>(15)</sup>.

<sup>(13)</sup> <https://www.gov.uk/social-impact-bonds>

<sup>(14)</sup> <http://www.ubibanca.com/page/ubicomunita-social-bond>

<sup>(15)</sup> GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

5.4 Il parere del CESE sul pacchetto di investimenti sociali e i relativi lavori <sup>(16)</sup> andrebbero presi in considerazione in questo contesto, in quanto chiedono finanziamenti innovativi e al tempo stesso riconoscono che un investimento sociale ben pianificato, efficace ed efficiente massimizzerà gli effetti sociali e che **gli investimenti nello Stato sociale apportano progresso e riducono i costi futuri sul piano sociale**.

5.5 Investire nelle imprese sociali è particolarmente complesso, in quanto i servizi forniti spesso riguardano **persone in stato di bisogno**. Il successo degli interventi dipende dalle risorse, dalla flessibilità con cui ci si adatta a condizioni variabili e dalla garanzia della continuità dei servizi. L'utilizzo di una logica d'investimento e di mercato tradizionale in questo settore richiede un'attenta riflessione, per evitare di generare impatti negativi sul principale gruppo beneficiario, gli utilizzatori finali.

5.6 Gli investimenti a impatto sociale devono inoltre essere esaminati nel **contesto più ampio dell'attività di finanziamento, per esempio degli appalti pubblici o delle forniture pubbliche**. Gli investimenti a impatto sociale per l'innovazione richiedono un rapporto differente, basato su un partenariato paritario tra le parti interessate in cui le pubbliche autorità assumono una posizione centrale.

5.7 Poiché **il settore delle imprese sociali non è ancora sviluppato in misura sufficiente** in molti paesi, occorre valutare attentamente ogni iniziativa nel campo degli investimenti a impatto sociale. Un mercato degli investimenti sociali richiede un'offerta e una domanda e, quindi, un settore dell'impresa sociale ben consolidato. Lo sviluppo di un mercato d'investimento viene in secondo piano rispetto alla formazione di un settore dell'impresa sociale che sia sostenibile.

5.8 In tale contesto, è anche importante ricordare che le imprese sociali nascono all'interno della società civile. **Appoggiare una società civile indipendente e sostenibile** è quindi cruciale per lo sviluppo delle imprese sociali, così come lo è dialogare con l'economia sociale in tutte le fasi.

5.9 Anche se un'offerta di finanziamento idoneo (investimenti a impatto sociale o altro) è disponibile, questo mercato non funzionerà completamente senza **sviluppare capacità nella misurazione dell'impatto sociale e nei programmi atti a sviluppare la propensione agli investimenti**. Bisognerebbe incoraggiare l'emergere di prestatori di servizi per lo sviluppo delle capacità, figure che in molti casi sono le stesse imprese sociali. È anche necessario creare interfacce tra le imprese sociali e il mondo degli investimenti sociali, in cui intermediari speciali rivestono un ruolo centrale. Il CESE mette tuttavia in guardia contro l'eccesso di livelli intermedi o di attori su larga scala, perché i veri partenariati di innovazione sociale fanno assegnamento su un contatto diretto e stretto tra le parti interessate (spesso di piccole dimensioni e attive a livello locale) per creare un clima di fiducia, e non dipendono da mediatori.

5.10 Il CESE sottolinea l'importanza di **distinguere chiaramente tra l'impatto sociale di un'impresa sociale in quanto tale e l'impatto sociale generato attraverso un'attività specifica** oppure un programma particolare dell'impresa. Le imprese sociali dovrebbero sempre rispettare la legislazione sul lavoro, i diritti dei lavoratori e i pertinenti contratti collettivi.

5.11 Per sostenere l'economia sociale e le imprese sociali è necessaria una visione globale di dove nascono le grandi idee, di chi le porta avanti e di come si sviluppano. Ognuna di queste domande stimola i governi e gli investitori privati a pensare fuori dai parametri tradizionali della fornitura di capitali d'investimento, allo scopo di realizzare il pieno potenziale del settore dell'impresa sociale e della società. Oltre all'accesso al finanziamento, sono necessari altri elementi fondamentali per creare un ambiente favorevole al settore dell'impresa sociale in Europa. Il CESE esorta pertanto gli Stati membri ad **avvalersi delle norme disponibili nel quadro dell'SBI e a elaborare piani nazionali di sostegno** al settore, e chiede alla Commissione di incaricare un'unità principale di sviluppare una seconda fase dell'SBI per i prossimi anni.

Bruxelles, 11 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(16)</sup> GU C 271 del 19.9.2013, pag. 91 e GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

501<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 10 E 11 SETTEMBRE 2014

### Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio

COM(2014) 212 final — 2014/0120 (COD)

(2014/C 458/04)

Relatore: **RÖPKE**

Il Parlamento europeo ed il Consiglio, rispettivamente il 16 aprile ed il 6 maggio 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 50 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio — Società a responsabilità limitata con un unico socio*

COM(2014) 212 final — 2014/0120 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 luglio 2014.

Nella sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 ed 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 50 voti contrari e 15 astensioni.

#### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La proposta di direttiva della Commissione europea relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio (*societas unius personae* — SUP)<sup>(1)</sup> si prefigge lo scopo di agevolare le attività transfrontaliere delle PMI. A giudizio del Comitato economico e sociale europeo (CESE), nella sua forma attuale la direttiva proposta non è ancora pienamente matura, poiché contiene una serie di disposizioni che potrebbero comportare (gravi) rischi per il corretto esercizio delle attività commerciali nel mercato interno e per gli interessi dei creditori, dei consumatori e dei lavoratori. Pertanto il Comitato raccomanda vivamente alla Commissione di tener conto delle proposte formulate nel presente parere e di dar loro attuazione.

1.2 La scelta della base giuridica (l'articolo 50 del TFUE) non è convincente, e sembra perseguire soprattutto lo scopo di aggirare il requisito dell'unanimità in sede di Consiglio, evitando così un insuccesso come quello registrato nel caso della società privata europea (SPE). Anche se formalmente è previsto che la SUP sia una forma societaria alternativa contemplata dagli ordinamenti giuridici nazionali, le sue caratteristiche essenziali sono chiaramente stabilite da norme di diritto sovranazionale, per cui la base giuridica appropriata sarebbe l'articolo 352 del TFUE.

1.3 Il CESE sostiene l'obiettivo di rendere la costituzione della nuova società quanto più semplice possibile, soprattutto per le PMI. Tuttavia, il capitale sociale minimo di 1 euro previsto per la costituzione di una SUP e il divieto di imporre alle SUP l'obbligo di costituire riserve rappresentano di fatto una limitazione di responsabilità «a costo zero» e potrebbero indurre gli operatori del mercato a chiedere al titolare della società garanzie personali intese a rassicurare i terzi (consumatori, fornitori, creditori), finendo così per annullare i vantaggi derivanti dalla responsabilità limitata.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 212 final.

1.4 Il CESE sottolinea la necessità di incoraggiare la creazione di imprese sane, e propone pertanto di imporre per le SUP un capitale sociale minimo sostanzioso e adeguato alle finalità societarie, creando così una «soglia di credibilità» che tenga conto anche degli interessi di creditori, consumatori e lavoratori, nonché della società nel suo insieme, ed eviti pregiudizi alle attività commerciali. In quest'ottica, si potrebbe anche attingere all'esperienza di alcuni Stati membri, in cui l'abbassamento dell'importo del capitale sociale da versare immediatamente è compensato da un «sistema di risparmio» che prevede la costituzione di riserve negli anni successivi allo scopo di evitare una sottocapitalizzazione di lunga durata. Per ragioni di trasparenza, alla denominazione di una SUP dovrebbe essere aggiunto anche un riferimento alla limitazione della responsabilità e al paese di registrazione.

1.5 Il CESE è dell'avviso che una SUP non debba poter essere registrata in un luogo in cui essa non esercita di fatto alcuna attività economica (non si presti, cioè, ad essere una «società di comodo»). Esprime quindi preoccupazione per la separazione fra sede sociale e sede amministrativa, che non ha precedenti in una forma societaria europea. La relativa disposizione, combinata con quella per cui alla SUP si applica il diritto dello Stato in cui la società è registrata, può compromettere il diritto dei lavoratori di partecipare alla vita dell'impresa (cogestione) e può anche favorire l'elusione delle norme nazionali in materia fiscale.

1.6 Non si può infatti escludere che, con il trasferimento formale della sede sociale e la conseguente modifica dello statuto della società, siano frustrati i diritti in materia di cogestione in seno ad organi societari come il consiglio di sorveglianza o il consiglio di amministrazione. Il CESE, quindi, si pronuncia espressamente a favore dell'unitarietà della sede sociale e amministrativa per la SUP, come del resto previsto anche per altre forme societarie sovranazionali (società per azioni europea, società cooperativa europea). Inoltre, il CESE esorta a garantire i diritti in materia di cogestione previsti dallo Stato membro in cui la SUP esercita la propria attività economica essenziale, e a contrastare con decisione la concorrenza sleale. Di conseguenza, ritiene necessario stabilire norme uniformi per le SUP anche in materia di partecipazione dei dipendenti.

1.7 Il CESE reputa che, dal punto di vista del fondatore di una società, sia importante avere la garanzia di poter avviarne rapidamente l'attività entro un lasso di tempo ragionevole. Tuttavia, la registrazione di una SUP unicamente per via elettronica può comportare problemi e pericoli se non viene accertata l'identità del fondatore. L'abolizione dei controlli d'identità incoraggerebbe la mancanza di trasparenza nei confronti dei partner commerciali, comprometterebbe la serietà delle attività commerciali legali e indebolirebbe gli interessi dei consumatori, oltre a promuovere e agevolare la nascita di società di comodo e il lavoro autonomo fittizio. Tuttavia, per tener conto del diffuso interesse a registrarsi online, si dovrebbe lasciare agli Stati membri la libertà di decidere se prevedere questa possibilità; nel qual caso, però, la registrazione online dovrebbe essere vincolata a un controllo preliminare dell'identità del fondatore, nonché all'informazione e consulenza al medesimo circa i suoi diritti e doveri, da parte delle autorità competenti e/o dei notai.

1.8 Il CESE apprezza l'intenzione di rendere più facile per le imprese, soprattutto se piccole o medie (comprese le start-up e le microimprese), operare sul mercato interno grazie a una nuova forma societaria. Senonché, se si vuole far sì che la direttiva proposta promuova e sostenga le piccole e medie imprese, bisogna che il suo campo di applicazione sia limitato a queste ultime. Lo strumento della SUP non è infatti stato concepito per offrire ai gruppi societari attivi a livello internazionale la possibilità di gestire come SUP le loro controllate con centinaia o migliaia di dipendenti. Il CESE propone pertanto che la SUP sia aperta esclusivamente alle imprese che soddisfano i criteri definiti all'articolo 3, paragrafo 2 <sup>(2)</sup>, della direttiva 2013/34/UE (direttiva contabile) <sup>(3)</sup>. Ciò significa che, qualora raggiunga una certa dimensione, la SUP dev'essere trasformata in una società di altro tipo.

1.9 In sintesi, si può affermare che, qualora la direttiva proposta fosse adottata, in molti Stati membri verrebbero messi in discussione i principi del diritto societario nazionale applicabili alle società di capitali. Data la base giuridica prescelta, il CESE nutre dubbi anche circa la compatibilità della proposta con il principio di sussidiarietà. Per questo motivo il CESE chiede che la forma societaria della SUP possa essere assunta esclusivamente dalle imprese che svolgono attività transfrontaliere: in particolare, tali imprese dovrebbero, al momento della registrazione, operare già in almeno due Stati membri oppure dimostrare in modo soddisfacente che svolgeranno attività in almeno due Stati membri entro un determinato periodo di tempo (ad esempio due anni) dalla registrazione. A questo scopo possono fungere da modello la proposta di regolamento sullo statuto della fondazione europea (FE) <sup>(4)</sup> e la relazione interlocutoria del Parlamento europeo in materia.

<sup>(2)</sup> Alla data di chiusura del bilancio non deve essere oltrepassata più di una di queste tre soglie: — totale dello stato patrimoniale: 4 000 000 EUR; — ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 8 000 000 EUR — numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: 50.

<sup>(3)</sup> GU L 182 del 29.6.2016.2013, pag. 19.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 35 final.

1.10 Per i suddetti motivi, il CESE dà atto alla Commissione degli sforzi da essa profusi per modellare un diritto societario più favorevole alle PMI, ma ravvisa la necessità di discutere ancora molto sul contenuto concreto della direttiva. A giudizio del CESE, per poter giungere a una valutazione positiva della proposta di direttiva, è indispensabile che vengano attuate le proposte formulate nel presente parere. In concreto, adesso bisognerebbe trovare una soluzione equilibrata in stretta cooperazione con quei soggetti interessati che, a differenza di altri, non sono purtroppo stati consultati in maniera adeguata dalla Commissione prima che questa pubblicasse la sua proposta.

## 2. Cenni generali sulla proposta di direttiva

2.1 Già nel 2008, presentando la proposta di regolamento relativo allo statuto della Società privata europea (SPE)<sup>(5)</sup>, la Commissione europea aveva cercato di mettere a disposizione delle PMI uno strumento semplice, flessibile e valido in tutti gli Stati membri per agevolare le attività transfrontaliere. L'iniziativa si è poi bloccata in Consiglio, per cui la Commissione ha annunciato il ritiro della proposta nel quadro del programma REFIT<sup>(6)</sup>.

2.2 Con una consultazione pubblica sul futuro del diritto societario (febbraio 2012) e una consultazione online più dettagliata relativa alle società con un unico socio (giugno 2013), la Commissione ha dato ai soggetti interessati la possibilità di esprimere il loro punto di vista. Successivamente, il 13 settembre 2013, la DG Mercato interno e servizi ha tenuto una riunione con i rappresentanti delle imprese sull'iniziativa prevista dalla Commissione. Secondo informazioni fornite dalla stessa Commissione, a tale riunione hanno partecipato, fra gli altri, *Businesseurope*, la *European Small Business Alliance* e varie camere di commercio e industria tra cui *Eurochambers*. A quanto pare, non sono stati invitati rappresentanti dei lavoratori, né si sono tenute consultazioni di pari livello con i sindacati e con le associazioni dei consumatori.

2.3 In seguito, il 9 aprile 2014, la Commissione ha pubblicato la sua proposta di direttiva relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio, che ha espressamente indicato come una forma societaria alternativa alla SPE, in quanto volta a consentire alle PMI di costituire più facilmente società all'estero.

2.4 Gli Stati membri devono prevedere, nei rispettivi sistemi giuridici, forme societarie nazionali disciplinate da norme identiche in tutta l'UE e contraddistinte dalla sigla comune SUP (*Societas Unius Personae*). Obiettivo dichiarato della proposta è ridurre i costi di avvio e i costi operativi. Sono previste una procedura di registrazione online semplificata e la rinuncia quasi completa a un capitale minimo per costituire la società. I creditori sarebbero tutelati dall'obbligo imposto all'amministratore — o agli amministratori — della SUP di controllare le distribuzioni degli utili.

2.5 Gli Stati membri non dovranno esigere che la società abbia la sede sociale e quella amministrativa («amministrazione centrale») nello stesso Stato membro. Viene così autorizzata la separazione delle sedi, per la prima volta nel caso di una forma societaria europea. Inoltre, a ciascuna SUP deve applicarsi il diritto dello Stato membro in cui essa è registrata. Quanto ai diritti di partecipazione dei lavoratori, nella proposta della Commissione essi non vengono neanche menzionati.

2.6 La Commissione osserva che la proposta in esame «non istituisce una nuova forma giuridica sovranazionale per la società con un unico socio, ma piuttosto contribuisce alla soppressione progressiva delle restrizioni alla libertà di stabilimento» e per questo invoca come base giuridica l'articolo 50, paragrafo 2, lettera f), del TFUE.

## 3. Costatazioni preliminari

3.1 Le esperienze di alcuni Stati membri mostrano che, in determinati settori, per le singole imprese è più interessante affidare un incarico a un'impresa individuale senza dipendenti piuttosto che procedere a un'assunzione, e in questo modo vengono spesso aggirati i contratti nazionali di lavoro. La direttiva proposta, introducendo la possibilità di costituire una SUP con facilità, di godere della responsabilità limitata senza però impegnare capitale, ed eventualmente anche di optare per la separazione fra sede sociale e sede amministrativa, darebbe un ulteriore impulso al lavoro autonomo fittizio. Un fenomeno, questo, che colpisce soprattutto coloro che si trovano in una posizione di particolare debolezza sul mercato del lavoro e per i quali le tutele apprestate dal diritto del lavoro e dai contratti collettivi sono ancor più importanti.

<sup>(5)</sup> COM(2008) 396 final.

<sup>(6)</sup> Cfr. allegato del COM(2013) 685 final.

3.2 Il CESE riconosce che la stragrande maggioranza delle imprese e dei lavoratori nell'UE rispetta il sistema giuridico vigente. Tuttavia, dato il modo in cui è concepita la SUP, il CESE ravvisa nell'architettura societaria proposta il rischio potenziale di un aumento delle frodi societarie e di altre attività criminali (come il riciclaggio del denaro), nonché, come si è detto, del lavoro autonomo fittizio. Così, ad esempio, chiunque può scegliere o spostare liberamente la sede di registrazione «virtuale» della propria società, o persino dissimulare la propria identità attraverso un gioco di scatole cinesi con ramificazioni in tutta Europa. In tal senso, la proposta di direttiva si pone anche in contrasto con gli sforzi profusi a livello europeo per lottare contro il riciclaggio del denaro.

3.3 Vi è motivo di dubitare che il giusto obiettivo della Commissione di promuovere l'attività transfrontaliera delle PMI possa essere raggiunto mediante la direttiva proposta. Il CESE fa notare che alcuni Stati membri, nel quadro dei negoziati relativi alla società privata europea, si erano già espressi a favore di un capitale minimo sostanzioso, dell'unitarietà di sede sociale e amministrativa e di norme minime uniformi in materia di cogestione. Il CESE considera incongruo rispetto all'obiettivo dichiarato il fatto che le giuste istanze di quegli Stati membri siano state ignorate dalla proposta in esame.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1 Base giuridica e campo di applicazione

4.1.1 Avanzando la nuova proposta di direttiva relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio, la Commissione vuole di fatto introdurre la società privata europea. La normativa riguardante la nuova forma societaria della SUP è infatti sostanzialmente identica a quella prevista per la SPE. La SUP non solo deve avere una denominazione unica europea, ma in più tutte le sue caratteristiche essenziali (costituzione, capitale sociale minimo, sede di registrazione, atto costitutivo) sono fissate in maniera inderogabile da norme di diritto sovranazionale. Sul piano sostanziale, la SUP è da considerarsi piuttosto una forma giuridica sovranazionale, per cui la base giuridica appropriata sarebbe l'articolo 352 del TFUE.

4.1.2 Anche se la proposta di direttiva prevede che, in definitiva, vi siano 28 SUP diverse, ciò non basta a fare della SUP una forma societaria nazionale: anche la società per azioni europea ha 28 forme diverse, ma il suo carattere sovranazionale è fuor di dubbio. Deve pertanto ritenersi assai discutibile la correttezza della scelta della Commissione di utilizzare l'articolo 50 del TFUE come base giuridica per la sua proposta.

4.1.3 La proposta della Commissione non è neppure in linea con il principio di sussidiarietà sancito dal Trattato sull'Unione europea perché, contrariamente alla società per azioni europea (*societas europaea* — SE) o alla società cooperativa europea (SCE), non prevede alcuna condizione di transnazionalità e quindi è concepita non soltanto per le situazioni transfrontaliere, ma anche per quelle puramente nazionali. Ciò significa che anche chi intenda esercitare la propria attività esclusivamente sul territorio nazionale può costituire «dal nulla» una SUP. La direttiva, inoltre, consente di trasformare una forma societaria nazionale in una SUP anche in assenza di un elemento transfrontaliero. Il diritto unionale crea insomma una nuova forma societaria nazionale in diretta concorrenza con le forme nazionali esistenti. Anche a prescindere dalla violazione del principio di sussidiarietà, resta comunque il fatto che, per trovare applicazione, l'articolo 50, paragrafo 2, lettera f), del TFUE presuppone necessariamente un'organizzazione stabile in più di uno Stato membro. Per questo motivo il CESE chiede che la forma societaria della SUP possa essere assunta esclusivamente dalle imprese che svolgono attività transfrontaliere: in particolare, tali imprese dovrebbero, al momento della registrazione, operare già in almeno due Stati membri oppure dimostrare in modo soddisfacente che svolgeranno attività in almeno due Stati membri entro un determinato periodo di tempo (ad esempio due anni) dalla registrazione. A questo scopo possono fungere da modello la proposta di regolamento sullo statuto della fondazione europea (FE) <sup>(7)</sup> e la relazione interlocutoria del Parlamento europeo in materia.

4.1.4 Secondo la Commissione, la proposta di direttiva agevolerà le attività transfrontaliere delle PMI nonché la costituzione di controllate in Stati membri diversi dal paese di origine. Tuttavia, la Commissione omette di assicurare alle PMI il sostegno previsto, possibile solo circoscrivendo il campo di applicazione della direttiva. Se, infatti, si vuole far sì che la direttiva proposta promuova e sostenga le piccole e medie imprese, bisogna che il suo campo di applicazione sia limitato a queste ultime. E a tal fine il criterio discreto più appropriato è quello dettato dalla direttiva 2013/34/UE («direttiva contabile») <sup>(8)</sup>, che si applica a tutte le società di capitali e che viene utilizzata in tutta l'Unione. Dovrebbero quindi poter operare come SUP solo le imprese che soddisfano i criteri dimensionali fissati dall'articolo 3, paragrafo 2 <sup>(9)</sup>, della direttiva 2013/34/UE <sup>(10)</sup>. Ciò significa che, qualora raggiunga una certa dimensione, la SUP dev'essere trasformata in una società di altro tipo. E, grazie agli obblighi di comunicazione previsti, sarebbe semplice verificare e controllare se i criteri previsti vengono rispettati.

<sup>(7)</sup> Cfr. la nota 4.

<sup>(8)</sup> Cfr. la nota 3.

<sup>(9)</sup> Alla data di chiusura del bilancio non deve essere oltrepassata più di una delle tre soglie seguenti: — totale dello stato patrimoniale: 4 000 000 EUR; — ricavi netti delle vendite e delle prestazioni: 8 000 000 EUR; — numero medio dei dipendenti occupati durante l'esercizio: 50.

<sup>(10)</sup> Cfr. la nota 3.

#### 4.2 *Costituzione online della società e capitale sociale minimo*

4.2.1 La procedura di registrazione elettronica obbligatoria prevista dalla Commissione potrebbe favorire la mancanza di trasparenza di questa forma societaria, se non viene imposto l'obbligo di controllare l'identità del fondatore. In un ambiente elettronico risulta piuttosto difficile controllare l'identità delle persone. Inoltre, per lo stesso fondatore è di vitale importanza poter disporre di una consulenza esperta sui diritti e i doveri connessi con la costituzione della sua società. Anche gli sforzi della Commissione per combattere il riciclaggio del denaro risulterebbero ostacolati dalla costituzione di società online senza controllo d'identità.

4.2.2 Nell'interesse delle PMI, al CESE sembra importante stabilire una «durata adeguata» per la costituzione di una SUP. Gli Stati membri dovrebbero esser lasciati liberi di decidere se prevedere la possibilità di registrare la SUP tramite procedura online. In questo caso, però, il processo di registrazione elettronica dovrebbe essere vincolato a un controllo preliminare, che consenta alle autorità competenti e/o ai notai di accertare innanzitutto l'identità del fondatore della società e di informarlo sulle importanti conseguenze giuridiche della registrazione.

4.2.3 Abolendo il requisito del capitale minimo e limitando al tempo stesso la responsabilità dell'imprenditore, si invia ai fondatori di SUP il messaggio che il rischio imprenditoriale è sostenuto dalla società nel suo complesso. Si tratta di un messaggio sbagliato, nonché massimamente contrario al principio dell'economia di mercato. L'esistenza di un capitale minimo riveste una grande importanza anche in quanto soglia di credibilità, perché segnala ai fondatori di società che, per godere di una limitazione della responsabilità, è necessario apportare un contributo sostanziale in termini di capitale di rischio, col risultato che occorre ponderare attentamente opportunità e rischi dei progetti. Un capitale minimo sostanzioso e adeguato alle finalità commerciali dell'impresa è dunque un elemento essenziale di ogni società. L'obbligo di costituire riserve rappresenterebbe inoltre una misura appropriata per consolidare il patrimonio e prevenire il rischio di insolvenza.

4.2.4 Secondo il CESE, una dichiarazione di solvibilità dell'amministratore non può sostituire un capitale minimo sostanzioso con norme appropriate a salvaguardia della sua integrità, soprattutto perché tale dichiarazione comporta in ogni caso delle incertezze, e il rischio di una previsione errata grava sul creditore. La dichiarazione di solvibilità dovrebbe essere firmata da un revisore esterno indipendente.

#### 4.3 *Paese di registrazione*

4.3.1 Con la separazione fra sede sociale e sede amministrativa, la SUP può sottrarsi con grande facilità all'ordinamento giuridico vigente sul territorio in cui essa esercita di fatto la propria attività. Numerosi esempi mostrano che questo stato di cose va a scapito della tutela dei creditori e dei consumatori, ma anche della cogestione, che in questo modo può essere facilmente aggirata. Una completa libertà di scegliere il paese di registrazione, prescindendo dal luogo in cui si esercita l'attività, aggrava oltretutto il rischio di abusi, anche perché rende molto più agevole sottrarsi all'intervento delle autorità. I diritti in materia di cogestione previsti dallo Stato membro in cui la SUP esercita la propria attività economica essenziale non devono poter essere aggirati scegliendo un paese di registrazione diverso. Inoltre, manca ancora un registro unico europeo delle imprese, e sarebbe urgentemente necessario colmare questa lacuna prima di pensare a un'ulteriore liberalizzazione.

4.3.2 La separazione fra sede sociale e amministrativa renderebbe inoltre più difficile far valere i propri diritti, in quanto potrebbe rendersi necessario notificare il relativo ricorso presso la sede sociale oppure far eseguire la decisione che riconosce il diritto nel paese di registrazione. In base alle esperienze fin qui maturate, la notifica internazionale risulta tuttora difficile, malgrado le pertinenti normative europee (regolamento (CE) n. 1393/2007 sulla notificazione e comunicazione degli atti e regolamento (CE) n. 805/2004 sul titolo esecutivo europeo), cosicché sia l'esercizio di un'azione giudiziaria sia l'attuazione coattiva di un diritto richiederebbero un tempo sensibilmente maggiore e risulterebbero più difficili. Per questo, la direttiva dovrebbe assolutamente prescrivere l'identità della sede sociale e amministrativa, come previsto dal legislatore europeo anche nei casi della SE e della SCE.

#### 4.4 Cogestione e governo societario (*corporate governance*)

4.4.1 Una forma giuridica con la stessa denominazione e gli stessi elementi essenziali in tutta l'UE deve essere soggetta anche a norme minime uniformi, nonché adatte alle dimensioni dell'impresa, in materia di istituzione di un organo di sorveglianza e di cogestione da parte dei lavoratori. È pertanto necessario introdurre per la SUP norme uniformi sull'obbligo di istituire un organo di sorveglianza (consiglio di sorveglianza oppure consiglieri di amministrazione senza incarichi esecutivi), nonché sulla cogestione da parte dei lavoratori (in caso di trasformazione, analogamente a quanto previsto dalla normativa sulla SE). In caso contrario, infatti, la direttiva proposta finirà per scatenare la ricerca del foro più vantaggioso (*forum shopping*), e quindi una corsa all'abbassamento o all'abolizione degli standard nazionali in materia di diritto societario, nonché all'aggiramento dei diritti di partecipazione dei lavoratori. I diritti di partecipazione dei lavoratori al consiglio di sorveglianza sono un elemento essenziale del modello sociale europeo, nonché parte integrante della *corporate governance* europea, e vanno tutelati da ogni costruzione finalizzata all'aggiramento degli stessi. Per ragioni di trasparenza, infine, la denominazione delle SUP dovrebbe contenere un riferimento alla limitazione della responsabilità e al paese di registrazione.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli apparecchi a gas**

COM(2014) 258 final — 2014/0136 (COD)

(2014/C 458/05)

Relatore: **COULON**

Il Consiglio, in data 22 maggio 2014, e il Parlamento europeo, in data 3 luglio 2014, 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 sugli apparecchi a gas*

COM(2014) 258 final — 2014/0136 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 15 luglio 2014.

Alla sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La proposta in esame rientra nel quadro del nuovo impulso impresso dalla Commissione allo scopo di favorire la libera circolazione delle merci.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si rallegra della scelta legislativa operata — un regolamento — in quanto conferisce una forza particolare a questo tema che riguarda la grande maggioranza dei cittadini dell'UE, oltre a incidere sulla competitività delle imprese europee.

1.3 Il Comitato ribadisce con forza che non bisogna transigere in materia di sicurezza delle persone, degli animali e dei beni lungo tutta la catena di progettazione, fabbricazione, distribuzione, installazione e utilizzo dei materiali interessati.

1.4 Analogamente, il CESE esige la massima vigilanza contro i tentativi di contraffazione, in particolare per gli apparecchi fabbricati fuori dei confini dell'UE.

1.5 Il regime sanzionatorio deve essere applicato in modo rigoroso e occorre precisare sia la natura che la soglia minima delle sanzioni previste.

1.6 Il Comitato chiede alla Commissione che venga realizzato un monitoraggio specifico delle disposizioni relative alle condizioni di fornitura del gas negli Stati membri. Tale monitoraggio richiede un buon coordinamento tra varie direzioni generali.

## **2. La proposta di regolamento e i suoi effetti: alcune riflessioni**

2.1 La direttiva 2009/142/CE, che rappresenta la codificazione della direttiva 90/396/CEE sugli apparecchi a gas, era una delle prime direttive di armonizzazione fondate sui principi del «nuovo approccio».

2.2 Il CESE ritiene che la proposta possa offrire garanzie ai consumatori circa la qualità dei prodotti presenti sul mercato — e quindi conquistarne la fiducia — e garantire il rafforzamento della vigilanza di mercato, che è di per sé importante.

2.3 L'esperienza acquisita ha mostrato la necessità di aggiornare e chiarire certe disposizioni della direttiva senza modificarne il campo di applicazione: definizioni specifiche tipiche del settore, contenuto e forma delle comunicazioni degli Stati membri sulle loro condizioni di fornitura del gas, rapporto con le altre norme di armonizzazione dell'UE applicabili agli apparecchi a gas. La proposta di regolamento si fonda ovviamente sull'articolo 114 del Trattato.

2.4 Il CESE è favorevole a sostituire la direttiva attualmente in vigore con un regolamento che aggiornerà e chiarirà alcune delle disposizioni precedenti, garantirà un'applicazione uniforme della legislazione proposta in tutta l'Unione ed eliminerà la diversità di trattamento per gli operatori economici dell'UE.

2.5 D'altro canto, i requisiti essenziali obbligatori e le procedure di valutazione della conformità che i fabbricanti devono seguire devono essere identici in tutti gli Stati membri.

2.6 Il regolamento proposto punta ad allineare la direttiva 2009/142/CE alla decisione 768/2008/CE, relativa al nuovo quadro normativo (NQN), e al pacchetto Merci (spesso chiamato «Pacchetto Verheugen») adottato nel 2008. Esso tiene inoltre conto del regolamento (UE) n. 1025/2012, oltre che della proposta di regolamento sulla vigilanza del mercato dei prodotti — che intende predisporre un unico strumento giuridico per le attività di vigilanza del mercato nei settori dei prodotti non alimentari — che la Commissione ha adottato il 13 febbraio 2013.

2.7 In particolare, si prevede di:

- cancellare la temperatura limite di 105 °C;
- introdurre definizioni attualmente assenti nella direttiva 2009/142/CE, e stabilire un contenuto e una forma armonizzati per tutti gli Stati membri.

Questa proposta avrà l'effetto di rafforzare la competitività delle imprese europee.

2.8 Per una maggiore trasparenza delle forniture di gas degli Stati membri

2.8.1 Il CESE rileva che, a tutt'oggi, le informazioni pubblicate non sono sufficienti. La proposta definisce perciò i parametri che è opportuno seguire nelle comunicazioni, allo scopo di accrescere la compatibilità degli apparecchi con i vari tipi di gas forniti agli Stati membri, e prevede un modulo armonizzato per queste comunicazioni. Il CESE ritiene che tale questione sia fondamentale, sia per un accesso più facile alle erogazioni di gas da parte dei consumatori che per una diversificazione delle fonti di approvvigionamento degli Stati membri. La questione richiede un buon coordinamento tra varie direzioni generali (DG Imprese e industria, DG Energia, ecc.).

2.9 Immissione sul mercato delle apparecchiature e degli accessori, obblighi degli operatori economici, marcatura CE, libera circolazione

Conformemente alla decisione sull'NQN, la proposta contiene le disposizioni usuali degli atti di armonizzazione dell'UE applicabili ai prodotti e fissa gli obblighi degli operatori economici interessati (fabbricanti, rappresentanti autorizzati, importatori, distributori, ecc.).

Viene mantenuta la disposizione secondo cui gli accessori sono privi di marcatura CE. Il certificato che accompagna gli accessori è tuttavia definito «certificato di conformità dell'accessorio» per consentire una definizione più esaustiva e precisa del contenuto.

2.10 Armonizzazione, notifica, conformità

2.10.1 Il regolamento (UE) n. 1025/2012 istituisce un quadro giuridico orizzontale per la normalizzazione. In realtà, quanto disposto dalla direttiva 2009/142/CE in merito agli stessi aspetti non è stato reintrodotta per ragioni di certezza giuridica. La proposta, che segue l'NQN su questo punto, rafforza i criteri di notifica applicabili agli organismi notificati e introduce requisiti specifici per le autorità di notifica. Per quanto concerne la valutazione della conformità, le procedure vengono mantenute. Non bisogna dimenticare che la conformità implica la responsabilità. In questo modo viene raggiunto un alto livello di tutela degli interessi pubblici (sicurezza, impiego razionale dell'energia, protezione dei consumatori, ecc.).

2.11 Per quanto riguarda gli obblighi dei fabbricanti, il CESE chiede l'introduzione:

- dell'obbligo (e non della semplice possibilità) di tenere un registro in cui sono riportati i reclami relativi ad apparecchi e i richiami,
- di misure tese a verificare un impiego razionale dell'energia. Gli apparecchi interessati devono contribuire alle politiche in materia di risparmio energetico ed efficienza energetica alle quali il CESE tiene in modo particolare.

2.12 Il regolamento proposto diventerà applicabile due anni dopo la sua entrata in vigore per lasciare a fabbricanti, organismi notificati, Stati membri e organismi di normalizzazione europei il tempo necessario per adeguarsi a queste nuove norme.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, relativa alla Strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica,**

COM(2014) 357 final,

**e sul tema**

**«La strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica: ricerca, sviluppo e innovazione nelle PMIW»**

**(parere esplorativo della presidenza italiana dell'UE)**

(2014/C 458/06)

Relatore: **PALMIERI**

La Commissione europea, in data 14 marzo 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo, in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa alla strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica*

COM(2014) 357 final.

La presidenza italiana dell'UE, in data 3 giugno 2014, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*La strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica: ricerca, sviluppo e innovazione nelle PMI.*

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, rispettivamente in data 25 febbraio 2014 e 8 luglio 2014, 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 501<sup>a</sup> sessione plenaria dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta dell'11 settembre), ha nominato relatore generale Stefano Palmieri e ha adottato il seguente parere con 163 voti favorevoli, 5 voti contrari e 4 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica — EUSAIR<sup>(1)</sup> ritenendola un utile strumento per promuovere e sostenere la competitività e la crescita occupazionale garantendo così la coesione economica, sociale e territoriale della regione.

1.2 Il CESE evidenzia quanto la regione adriatica e ionica sia caratterizzata dalla presenza di diversità culturali, sociali ed economiche che rendono l'attuazione dell'EUSAIR particolarmente complessa. Per tale ragione è importante la definizione di una *governance* multilivello in grado di integrare efficacemente la «dimensione verticale» (partecipazione di governi centrali, regioni ed enti locali) e la «dimensione orizzontale» (partecipazione della società civile). In tale ottica il CESE ritiene opportuno prendere in considerazione la possibilità di attivare un forum permanente.

---

<sup>(1)</sup> COM(2014) 357 final.

1.3 Il CESE ritiene che la marcata proiezione dell'EUSAIR verso l'area dei Balcani e del Danubio debba essere affiancata da una altrettanto significativa propensione verso le altre aree del Mediterraneo, soprattutto alla luce del coinvolgimento nella strategia di regioni che si affacciano anche sul Mare Tirreno e sul Mare Egeo. Tale integrazione aumenterebbe il valore strategico e la portata delle opportunità di sviluppo.

1.4 Il CESE valuta che sia fondamentale affiancare all'EUSAIR altre due strategie in grado di interessare il Mediterraneo occidentale e quello orientale. In tale modo, attraverso l'integrazione delle tre strategie sarebbe effettivamente garantito lo sviluppo economico e sociale nell'intero bacino del Mediterraneo.

1.5 Il CESE apprezza il forte supporto politico di cui è dotata l'EUSAIR e ritiene che esso rappresenti un elemento fondamentale per sostenere un'efficace integrazione tra la strategia Europa 2020, la politica europea volta all'allargamento e le strategie di sviluppo regionale.

1.6 Il CESE evidenzia che il processo di partecipazione attivato durante la fase di programmazione e preparazione dell'EUSAIR non si è sviluppato omogeneamente in tutti i territori coinvolti. Sono evidenziabili specifiche criticità nei paesi balcanici, soprattutto in riferimento alla partecipazione ed al coinvolgimento delle PMI, dei sindacati e delle associazioni rappresentative di interessi sociali.

1.7 Il CESE ritiene che, all'interno delle differenti fasi di attuazione dell'EUSAIR, sia opportuno garantire ai soggetti economici pubblici e privati, ai soggetti sociali e alle differenti componenti della società civile organizzata, un'adeguata assistenza di accompagnamento mediante programmi di formazione ad hoc e di supporto organizzativo e tecnico.

1.8 Il CESE valuta positivamente la complementarità tra l'EUSAIR e la strategia marittima per il Mare Adriatico e per il Mare Ionio. Tali strategie sono state efficacemente integrate con le priorità e le opportunità di sviluppo riferite alle aree interne. Tali integrazioni dovrebbero essere ulteriormente sostenute in quanto rappresentano un valore aggiunto per assistere la competitività delle PMI, la tutela ambientale ed il benessere dei cittadini.

1.9 Il CESE osserva che la partecipazione della società civile all'EUSAIR necessita di una maggiore attenzione, soprattutto in riferimento alle attività di *capacity building* e *governance*. È fondamentale migliorare il coordinamento tra i meccanismi di cooperazione e finanziamento esistenti.

1.10 Il CESE riconosce l'utilità dell'attività sviluppata dalla Commissione europea durante la fase di preparazione e presentazione dell'EUSAIR, e ritiene che il suo coinvolgimento sia necessario anche per supportare la fase di attuazione della strategia, nel pieno rispetto delle funzioni istituzionali assegnate agli Stati coinvolti.

1.11 Nonostante il CESE ritenga la struttura e gli obiettivi dell'EUSAIR adeguati ad assistere i partner della regione nell'affrontare sfide che non possono essere trattate in modo efficace con i mezzi consueti, valuta necessaria una loro qualificazione e rafforzamento.

1.12 È fondamentale sostenere in modo più specifico le azioni a sostegno delle PMI, con particolare attenzione al problema collegato all'accesso al credito, sviluppare una metodologia per assistere la complementarità e le sinergie tra i differenti programmi di finanziamento e definire un *mainstreaming* trasversale ai quattro pilastri che promuova l'attivazione di interventi a supporto delle condizioni di lavoro, delle questioni di genere, delle persone diversamente abili e degli immigrati.

1.13 Nell'ambito della crescita blu devono essere promossi interventi specifici più orientati ad assistere la creazione di nuove opportunità economiche e la creazione di nuovi posti di lavoro.

1.14 In riferimento al pilastro «Connettere la regione» è opportuno supportare maggiormente le questioni collegate alla sicurezza dei traffici marittimi, alla connessione delle aree marittime e costiere con le aree interne, al potenziamento ed alla interconnessione delle reti energetiche.

1.15 In riguardo alla qualità ambientale, le azioni dovrebbero prevedere più interconnessioni tra «ambiti» (marino e terrestre) e tra «finalità» (tutela della fauna, salute e sicurezza delle persone).

1.16 Riguardo al turismo sostenibile, è essenziale sostenere interventi che valorizzino la dimensione turistica dei «capitali territoriali» presenti nella regione (patrimonio naturale, culturale ed artistico).

1.17 Il CESE rileva che all'interno dell'EUSAIR le opportunità per le PMI indotte dalle attività di ricerca ed innovazione sono insufficienti a garantire il rilancio della competitività e la creazione di posti di lavoro nell'area. Per tale ragione ritiene opportuno intervenire con azioni volte a facilitare l'accesso al credito delle PMI, l'attrazione degli investimenti privati, la partecipazione ai programmi di finanziamento comunitari, le collaborazioni con centri di ricerca ed università.

1.17.1 Per valorizzare le opportunità offerte dalle attività di ricerca ed innovazione, il CESE ritiene opportuno promuovere le seguenti priorità:

- attivazione di una piattaforma transnazionale di RS&I che coinvolga congiuntamente ed attivamente PMI, università, centri di ricerca, incubatori tecnologici e di business nel processo finalizzato a rafforzare la competitività delle PMI attraverso la trasformazione delle idee innovative in «prodotti» pronti per il mercato;
- sviluppare analisi di specializzazione intelligente a livello transnazionale per l'identificazione delle capacità d'innovazione e di business;
- promuovere un maggiore coinvolgimento del sistema imprenditoriale nel processo decisionale per la formulazione di politiche di RS&I;
- attivare un'*Adriatic and Ionian matchmaking platform* per favorire l'accesso delle PMI e dei giovani imprenditori ai finanziamenti per l'innovazione.

1.18 Il CESE critica il fatto che l'EUSAIR non prevede azioni specifiche per valorizzare nella regione la «dimensione sociale». È auspicabile l'integrazione di priorità e azioni finalizzate a sostenere l'inclusione delle persone disabili, a prevenire le discriminazioni basate sull'origine razziale o etnica, l'età, l'orientamento sessuale e il genere, nonché affrontare le problematiche sociali determinate dai flussi migratori irregolari che interessano soprattutto la parte meridionale della regione.

1.18.1 Il CESE ritiene che l'integrazione e il rafforzamento della dimensione sociale in EUSAIR debba realizzarsi — in linea con quanto proposto dalla Commissione — attraverso la promozione degli investimenti sociali e la opportuna modernizzazione dei sistemi di protezione sociale in modo di:

- garantire che i sistemi di protezione sociale soddisfino i bisogni delle persone nei momenti critici della loro vita;
- fornire sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili;
- perfezionare le strategie di inclusione attiva.

1.19 Il CESE ritiene opportuna l'individuazione di indicatori ad hoc che consentano il monitoraggio, l'implementazione e la valutazione dei programmi e degli interventi presenti nell'ambito dell'EUSAIR.

## 2. La strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica: osservazioni generali

2.1 L'obiettivo del presente parere è valutare la strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) e il relativo piano d'azione dal punto di vista della società civile organizzata. Il parere prende spunto e si sviluppa sulla base delle conclusioni dell'audizione tenutasi il 27 maggio 2014 a Palermo <sup>(2)</sup> e degli altri pareri adottati dal CESE <sup>(3)</sup>.

2.2 L'attivazione dell'EUSAIR avviene in una fase storica contraddistinta dagli effetti negativi della crisi finanziaria sull'economia reale e da cambiamenti strutturali a livello economico, sociale ed ambientale rispetto ai quali è necessario intervenire per assistere lo sviluppo economico ed il benessere dei cittadini.

<sup>(2)</sup> Audizione a Palermo il 27 maggio 2014 del gruppo di studio *Strategia dell'UE per la regione adriatico-ionica* (EUSAIR), incaricato di elaborare il presente parere.

<sup>(3)</sup> Pareri: *Sviluppo di una strategia macroregionale per la regione del Mediterraneo — i vantaggi per gli Stati membri insulari*, GU C 44 del 15.2.2013, pag. 1; *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul valore aggiunto delle strategie macroregionali*, GU C 67 del 6.3.2014, pag. 63; *Verso una strategia macroregionale dell'UE per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale nel Mediterraneo*, GU C 170 del 5.6.2014, pag. 1; *Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica* (EUSAIR), GU C 177 dell'11.6.2014, pag. 32.

2.3 L'EUSAIR si caratterizza per una marcata proiezione verso l'area balcanica e danubiana. Nonostante l'inclusione nella strategia di regioni che si affacciano sia sul Mare Tirreno, sia sul Mare Egeo, l'integrazione con le politiche di sviluppo e di coesione delle altre aree del Mediterraneo è assente. La mancanza di un'effettiva proiezione verso le politiche di sviluppo dell'intera area mediterranea comporta il rischio di una progressiva marginalizzazione della regione adriatico-ionica.

2.4 L'EUSAIR non deve essere percepita solamente come uno strumento a supporto del processo di integrazione dei paesi balcanici nell'UE, in quanto il suo valore strategico è collegato alla possibilità di trovare una migliore coerenza tra la politica macroeconomica europea, la politica dell'allargamento e le strategie di sviluppo regionale.

2.5 Non tutti gli attori pubblici, economici e sociali sono stati in grado di partecipare adeguatamente al processo di programmazione dell'EUSAIR — si pensi ad esempio alle PMI, ai sindacati ed alle associazioni che rappresentano gli interessi sociali della sponda balcanica.

2.6 Le sfide che la regione adriatica e ionica dovrà affrontare durante i prossimi anni necessitano, oltre che di un forte supporto politico, di una maggiore partecipazione della società civile al processo di *governance* ed attuazione dell'EUSAIR, così come di un sistema imprenditoriale rafforzato attraverso interventi finalizzati ad assistere la competitività delle PMI.

2.6.1 È in questo contesto che è opportuno garantire ai soggetti economici pubblici e privati, ai soggetti sociali e alle differenti componenti della società civile organizzata un'adeguata assistenza di accompagnamento nelle differenti fasi di attuazione della strategia, mediante programmi di formazione ad hoc, di supporto organizzativo e di assistenza tecnica.

### 3. Strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica: analisi e valutazioni

3.1 L'EUSAIR adotta uno schema simile alle strategie del Baltico <sup>(4)</sup> e del Danubio <sup>(5)</sup>. Essa si sviluppa coerentemente con la strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mare Ionio <sup>(6)</sup>, aggiungendo alla cooperazione marittima anche quella terrestre e creando così nuove opportunità di sviluppo a supporto «della competitività e della coesione della regione».

3.2 Le sfide identificate in EUSAIR fanno riferimento alle disparità socio-economiche che caratterizzano la regione, alle carenze dell'infrastruttura di trasporto, alla congestione del traffico navale, alle interconnessioni inadeguate delle reti elettriche, alla mancanza di reti *research-to-business* a supporto delle PMI, all'insostenibilità della pesca, alle minacce ambientali causate dall'inquinamento, alla necessità di tutelare un ambiente marino estremamente diversificato, agli effetti avversi del cambiamento climatico e all'insufficiente capacità istituzionale ed amministrativa.

3.3 La regione dell'Adriatico e dello Ionio è caratterizzata da rilevanti opportunità di sviluppo sulle quali occorre far leva per assistere la competitività e la coesione: l'economia blu, in particolare la produzione e il consumo sostenibile di prodotti alieutici, il turismo marittimo e costiero, le tecnologie blu, le energie rinnovabili, la connettività terra-mare, il trasporto intermodale, il patrimonio naturale, storico e culturale.

3.4 A seguito dell'analisi degli obiettivi dei 4 pilastri prioritari, e dei due pilastri trasversali, il CESE ritiene necessario qualificare l'EUSAIR con specifiche integrazioni volte a trasformare la strategia in un fattore di successo a supporto della competitività e della coesione dell'intera regione.

3.4.1 Per trasformare le potenzialità legate all'economia blu in effettive opportunità di sviluppo, è necessario sostenere azioni finalizzate a rendere più accessibile per le PMI l'accesso al credito ed ai finanziamenti pubblici, promuovere la mobilità e la qualificazione della forza lavoro e sostenere le attività legate ad una pratica sostenibile e responsabile della pesca.

3.4.2 È importante potenziare le infrastrutture di trasporto e i collegamenti tra l'ambito marittimo e costiero e le aree interne sia in riferimento alla mobilità delle merci sia per le persone.

3.4.3 È fondamentale sostenere con maggior vigore l'azione orientata alla tutela congiunta dell'ambiente marino e delle aree del retroterra in quanto la protezione dell'ecosistema marino può essere compromessa dalle attività non propriamente ecocompatibili realizzate nelle aree interne.

<sup>(4)</sup> <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

<sup>(5)</sup> <http://www.danube-region.eu>

<sup>(6)</sup> COM(2012) 713 final.

3.4.3.1 Vista la conformazione dello spazio marino interessato dall'EUSAIR, lo sviluppo di nuove attività di prospezione e sfruttamento dei giacimenti di idrocarburi deve essere attentamente valutato e condiviso da tutti gli Stati interessati. Deve essere effettuata una valutazione ambientale strategica.

3.4.4 È necessario migliorare l'integrazione tra il turismo e il patrimonio naturale, culturale e artistico presente nella regione adriatica e ionica, per assistere la valorizzazione del capitale territoriale in termini di competitività e creazione di posti di lavoro stabili.

3.4.5 È opportuno intervenire per superare i limiti che condizionano la capacità delle PMI nelle attività di ricerca e innovazione supportando la capacità di attrarre investimenti privati.

3.4.6 È prioritario coinvolgere nelle attività di *capacity building*, oltre alle amministrazioni pubbliche, anche i rappresentanti della società civile. Tale attività può realizzarsi tramite l'implementazione di un forum permanente in rappresentanza della parti sociali ed economiche, in linea con quanto già attivato per le università<sup>(7)</sup>, le camere di commercio<sup>(8)</sup> e le città<sup>(9)</sup>.

3.4.7 Al fine di dotare l'EUSAIR della necessaria capacità di aggiornamento in riferimento alle problematiche, alle criticità ed alle tendenze di sviluppo emergenti, è necessario accompagnare il processo di *capacity building* con un efficace sistema di monitoraggio attraverso il quale sia possibile valutare gli avanzamenti e le necessità di adeguamento della strategia basandosi sull'analisi qualitativa e quantitativa dei risultati. Diventa così fondamentale l'individuazione di indicatori ad hoc che consentano il monitoraggio, l'adattamento e la valutazione dei programmi e degli interventi dell'EUSAIR.

3.4.8 Facendo riferimento alla comunicazione sulla *governance* delle strategie macroregionali<sup>(10)</sup>, è necessario dotare la «*governance* multilivello» dell'EUSAIR di un'effettiva «dimensione orizzontale» (partecipazione della società civile) che integri e qualifichi la «dimensione verticale» (partecipazione di regioni ed enti locali) nel pieno rispetto del principio di «sussidiarietà e proporzionalità»<sup>(11)</sup>.

3.4.9 In considerazione delle esperienze sviluppate nella strategia del Baltico e in quella del Danubio, è fondamentale che l'attività di assistenza tecnica della Commissione europea, oltre che nella fase di programmazione, prosegua anche nella fase di attuazione della strategia.

3.4.10 È fondamentale dotare l'EUSAIR delle risorse finanziarie necessarie al raggiungimento degli obiettivi. Oltre ai fondi strutturali e d'investimento europei (ESI)<sup>(12)</sup> e allo strumento di assistenza preadesione (IPA) 2014-2020<sup>(13)</sup>, sono importanti i seguenti fondi e programmi comunitari:

- Crescita blu: Fondo europeo per gli affari marini e la pesca<sup>(14)</sup> e Orizzonte 2020<sup>(15)</sup>;
- Collegare la regione: Meccanismo per collegare l'Europa (CEF) 2014-2020<sup>(16)</sup>;
- Qualità ambientale: programma LIFE<sup>(17)</sup>;
- Turismo sostenibile: programma COSME<sup>(18)</sup>.

<sup>(7)</sup> <http://www.uniadriion.net>

<sup>(8)</sup> <http://www.forumaic.org>

<sup>(9)</sup> [http://www.faic.eu/index\\_en.asp](http://www.faic.eu/index_en.asp)

<sup>(10)</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla *governance delle strategie macroregionali*, COM(2014) 284 final.

<sup>(11)</sup> Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei, C(2013) 9651 final.

<sup>(12)</sup> Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al Fondo di coesione, GU L 347, 20.12.2013, pag. 281.

<sup>(13)</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 447/2014 della Commissione, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE) 231/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA II), GU L 32, 3.5.2014, pag. 32.

<sup>(14)</sup> Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, GU L 149, 20.5.2014, pag. 1.

<sup>(15)</sup> Regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le norme in materia di partecipazione e diffusione nell'ambito del programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) — Orizzonte 2020 GU L 347 del 20.12.2013, pag. 81.

<sup>(16)</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, GU L 348, 20.12.2013, pag. 1.

<sup>(17)</sup> Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), GU L 347, 20.12.2013, p. 185.

<sup>(18)</sup> Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014-2020), GU L 347, 20.12.2013, pag. 33.

3.4.11 Sono disponibili anche altre fonti di finanziamento, in particolare il Quadro d'investimento per i Balcani occidentali (WBIF)<sup>(19)</sup>, la Banca europea per gli investimenti (BEI)<sup>(20)</sup> e altre istituzioni finanziarie internazionali. Questi finanziamenti e strumenti possono esercitare un notevole «effetto leva» e attirare ulteriori finanziamenti da investitori privati.

3.4.12 È altresì fondamentale che le amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali attivino delle politiche in grado di assicurare le condizioni ottimali per attrarre flussi d'investimento privato, nello specifico: sviluppare adeguate politiche di marketing territoriale, migliorare l'efficacia e l'efficienza delle procedure amministrative, sostenere le iniziative volte alla legalità, alla lotta contro la corruzione, al contrasto della criminalità organizzata ed alla lotta al lavoro non dichiarato.

3.5 Il CESE valuta positivamente il piano di attuazione ma ritiene che, all'interno dei quattro pilastri, alcune delle azioni previste dovrebbero essere maggiormente sostenute e sviluppate.

3.5.1 In riferimento alla crescita blu, al fine di assistere la creazione di nuove opportunità economiche e la creazione di nuovi posti di lavoro, il CESE ritiene necessario:

- facilitare l'accesso al credito per le PMI e rafforzare le collaborazioni tra gli attori del sistema scientifico e le imprese;
- valorizzare i cluster esistenti attraverso il supporto ai processi di internazionalizzazione;
- definire nuovi modelli di *governance* del territorio marino e terrestre orientati allo sviluppo sostenibile delle attività di pesca e acquacoltura;
- potenziare e qualificare le infrastrutture dei porti di pesca e quelle adibite alla commercializzazione dei prodotti ittici.

3.5.2 In riferimento al pilastro «Connettere la regione», al fine di consentire lo sviluppo, la competitività e la sicurezza dei traffici marittimi, migliorare le connessioni intermodali dalle aree costiere verso l'entroterra e sviluppare un mercato macroregionale dell'energia interconnesso, il CESE ritiene necessario:

- adeguare le infrastrutture portuali e interportuali del bacino adriatico-ionico agli sviluppi del mercato, in una logica di competitività, sostenibilità e sicurezza;
- promuovere lo sviluppo di integrazioni tra il trasporto marittimo e quello terrestre, coerentemente con i criteri riferiti alla mobilità sostenibile;
- rafforzare l'intermodalità e l'interoperabilità dei servizi di trasporto, anche tramite l'adeguamento delle infrastrutture strategiche a livello transnazionale, in riferimento alla rete europea TEN-T<sup>(21)</sup>;
- valorizzare le potenzialità degli scali aeroportuali regionali, migliorandone l'accessibilità e promuovendo le relative connessioni anche in chiave intermodale;
- supportare la realizzazione di *smart grid* energetiche e di sistemi intelligenti di stoccaggio collegati agli impianti di produzione da fonti energetiche rinnovabili;
- realizzare in ogni territorio la mappatura delle disponibilità di risorse energetiche rinnovabili per individuare le vocazioni, le interconnessioni e le integrazioni al fine di garantire un impiego ottimale delle risorse.

3.5.3 In riferimento alla qualità ambientale, al fine di sostenere l'azione volta alla riduzione delle pressioni sugli ecosistemi marini e costieri, nonché alla limitazione dei rischi per la salute e la sicurezza delle persone, il CESE ritiene necessario:

- rafforzare l'impegno per la tutela della biodiversità marina e la sperimentazione di modelli di pesca sostenibile;

<sup>(19)</sup> <http://www.wbif.eu>

<sup>(20)</sup> <http://www.eib.org>

<sup>(21)</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1.

- sostenere l'azione orientata alla difesa delle coste, all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla gestione dei rischi (idraulico, idrogeologico, erosione);
- attuare interventi per la tutela, la valorizzazione e l'interconnessione di aree naturali di rilevanza strategica (marine, costiere e montane), compresa l'attivazione e la tutela di corridoi ecologici.

3.5.4 In riferimento al turismo sostenibile, ai fini della valorizzazione turistica del patrimonio naturale, culturale ed artistico della regione il CESE ritiene necessario:

- sostenere la valorizzazione turistica dei prodotti agroalimentari, della pesca e dell'artigianato maggiormente rappresentativi dell'area di provenienza;
- promuovere gli ambiti territoriali meno conosciuti a livello turistico, anche supportando l'integrazione tra le aree interne ed il turismo nautico e crocieristico, e la valorizzazione degli itinerari turistici storici, culturali e religiosi;
- assistere l'attivazione di aggregazioni e integrazioni di imprese, anche nella forma di partnership pubblico-private, per la realizzazione di progetti di sviluppo turistico;
- rafforzare l'utilizzo delle tecnologie ICT ai fini della promozione turistica;
- facilitare i percorsi di ricerca, formazione continua, educazione e sensibilizzazione, nell'ambito del turismo sostenibile e responsabile.

3.5.5 È necessario definire un *mainstreaming* di riferimento, che qualifichi trasversalmente tutti e quattro i pilastri attraverso la pianificazione di interventi relativamente alle condizioni di lavoro, alle questioni di genere, alle persone diversamente abili ed agli immigrati. Dovrebbero quindi essere attivati gli interventi finalizzati a:

- assicurare il rispetto degli standard di lavoro dignitoso, l'adattabilità della forza lavoro ai mutamenti tecnologici in atto e ai cambiamenti degli assetti produttivi attraverso processi di riqualificazione professionale e di formazione continua in grado di valorizzare il capitale umano presente nell'area;
- garantire l'integrazione, il rispetto e la valorizzazione della dimensione di genere, con particolare riguardo al mercato del lavoro;
- promuovere tutte le azioni possibili per assicurare alle persone diversamente abili effettive condizioni di eguaglianza e di pari opportunità;
- sostenere gli interventi nell'ambito dell'immigrazione valorizzando quegli aspetti in grado di promuovere i suoi valori positivi per assistere la crescita economica e la coesione sociale dell'area.

#### 4. La strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica: aspetti specifici

4.1 Nonostante il CESE ritenga l'EUSAIR uno strumento utile per affrontare quelle sfide che caratterizzano l'ambito regionale e che per la loro complessità non possono essere risolte in modo soddisfacente dai singoli Stati o regioni tramite i mezzi abituali, sono evidenziabili specifiche criticità in riferimento alla Ricerca, sviluppo ed innovazione nelle piccole e medie imprese ed alla dimensione sociale della strategia.

4.2 **Ricerca, sviluppo ed innovazione nelle piccole e medie imprese** — Nonostante l'impegno profuso nell'ambito dell'attuazione della programmazione 2007-2013 e della programmazione 2014-2020, l'accesso delle PMI alle opportunità di crescita indotte dall'innovazione è scarsamente rilevante in termini di competitività e creazione di posti di lavoro.

4.2.1 Il sistema di sostegno per la ricerca e l'innovazione nell'area adriatica e ionica è ancora troppo complesso e scoraggia quindi le micro e piccole imprese dal partecipare soprattutto ai progetti dell'UE. Oltre ad esigenze amministrative complesse che richiedono molto tempo, esistono anche notevoli disparità a livello di procedure tra i programmi regionali, nazionali ed europei.

4.2.2 Le cause di tale situazione sono riconducibili principalmente alle difficoltà nell'accesso al credito, alla scarsa collaborazione tra le PMI ed i «fornitori» di RS&I (ricerca, sviluppo, innovazione) e alla mancanza di politiche di sviluppo adeguate ad attrarre investimenti privati.

4.2.3 L'accesso ai finanziamenti, specialmente per le piccole imprese innovative, risulta ancora difficoltoso a causa della carenza di fondi di capitali di rischio. Nonostante le notevoli potenzialità offerte dagli «appalti per l'innovazione», il ricorso agli strumenti attuativi, come ad esempio gli appalti pre-commerciali, è ancora troppo limitato per produrre effetti tangibili a favore delle PMI.

4.2.4 Per trasformare le opportunità offerte dalla ricerca e dall'innovazione in fattori di competitività e sviluppo economico è necessario favorire il rafforzamento di una moderna cultura imprenditoriale ed assistere lo sviluppo delle PMI coerentemente con quanto definito dallo *Small Business Act* <sup>(22)</sup> e dal piano d'azione Imprenditorialità 2020 <sup>(23)</sup>.

4.2.5 In riferimento allo spazio interessato dall'EUSAIR sono altresì evidenziabili possibilità di sviluppo riferite a:

- **settore pubblico:** l'innovazione può assistere il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, con effetti positivi sulla riduzione dei costi, sul riequilibrio dei bilanci e sulla qualità dei servizi a favore dei cittadini e delle imprese;
- **ambito sociale:** l'innovazione può assistere gli *stakeholder* pubblici e privati nello sviluppo di azioni volte a sostenere l'imprenditorialità e l'economia sociale.

4.2.6 È fondamentale rafforzare le collaborazioni tra PMI ed istituzioni di RS&I, assistere le iniziative di *start-up* imprenditoriale fondate sul trasferimento della ricerca e dell'innovazione, supportare le attività di *coaching* e *fundraising*. È altresì importante assistere la qualificazione di specifiche competenze per assistere il trasferimento tecnologico verso le PMI e lo sfruttamento dei risultati della ricerca e dell'innovazione.

4.2.7 In riferimento ai fattori di debolezza ed alle criticità che limitano l'accesso delle PMI alle opportunità offerte dall'innovazione, sono identificate come prioritarie le seguenti azioni:

- attivazione di una piattaforma transnazionale di RS&I che coinvolga congiuntamente ed attivamente PMI, università, centri di ricerca, incubatori tecnologici e di business nel processo finalizzato a rafforzare la competitività delle PMI attraverso la trasformazione delle idee innovative in «prodotti» pronti per il mercato;
- sviluppare analisi di specializzazione intelligente a livello transnazionale per l'identificazione delle capacità d'innovazione e di business;
- promuovere un maggiore coinvolgimento del sistema imprenditoriale nel processo decisionale per la formulazione di politiche di RS&I;
- attivare un'*Adriatic and Ionian matchmaking platform* per favorire l'accesso delle PMI e dei giovani imprenditori ai finanziamenti per l'innovazione identificando strutture di co-investimento transnazionali ed internazionali e nuove opportunità di *fundraising*.

4.3 «**Dimensione sociale**» — La crisi economica, oltre a determinare effetti negativi sull'economia reale e sulle condizioni di vita di milioni di uomini e donne, ha chiaramente evidenziato il bisogno di interventi pubblici volti ad arginare i fattori regressivi dello sviluppo economico ed a proteggere le condizioni di vita ed il benessere dei cittadini attraverso il rafforzamento di interventi nel campo sociale e delle politiche del *welfare*.

4.3.1 Il CESE ritiene che la dimensione sociale in EUSAIR debba essere maggiormente sostenuta per garantire lo sviluppo di un modello di crescita in grado di assicurare la competitività e, nello stesso tempo, l'inclusione e la protezione sociale delle persone, con specifica attenzione a quelle che sono più colpite da fattori di fragilità e svantaggio.

<sup>(22)</sup> *Pensare anzitutto in piccolo (Think Small First)* — Uno «*Small Business Act*» per l'Europa», COM(2008) 394 final/2.

<sup>(23)</sup> *Piano d'azione imprenditorialità 2020* — *Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, COM(2012) 795 final.

4.3.2 L'integrazione e il rafforzamento della dimensione sociale in EUSAIR deve realizzarsi in considerazione della comunicazione della Commissione europea sugli investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione sociale<sup>(24)</sup>, nella quale si esortano gli Stati membri a porre in cima all'elenco delle priorità gli investimenti sociali e a modernizzare i propri sistemi di protezione sociale attraverso lo sviluppo di politiche orientate verso tre specifiche linee di azione:

- garantire che i sistemi di protezione sociale soddisfino i bisogni delle persone nei momenti critici della loro vita;
- semplificazione delle politiche sociali e concentrazione sugli effettivi destinatari in modo da fornire sistemi di protezione sociale adeguati e sostenibili;
- perfezionare le strategie di inclusione attiva.

4.3.3 È fondamentale sostenere le azioni finalizzate a supportare l'inclusione delle persone disabili ed a prevenire le discriminazioni basate sull'origine razziale o etnica, l'età, l'orientamento sessuale e il genere. L'accessibilità delle infrastrutture, delle tecnologie e dei servizi per le persone con disabilità deve essere chiaramente sostenuta in quanto rappresenta un presupposto basilare per supportare la crescita inclusiva.

4.3.4 Nell'EUSAIR devono essere inoltre definiti interventi finalizzati ad affrontare le problematiche sociali determinate dai flussi migratori irregolari che interessano soprattutto la parte meridionale della regione.

Bruxelles, 11 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

---

<sup>(24)</sup> Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020, COM (2013) 83 final.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008**

[COM(2014) 163 final — 2014/0095 (COD)]

**e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti)**

[COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD)]

(2014/C 458/07)

Relatore: **Sig. PEZZINI**

Correlatore: **Sig. PARIZA CASTAÑOS**

Il Parlamento europeo, in data 3 aprile 2014, e il Consiglio, in data 23 maggio 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un visto di circolazione e che modifica la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 562/2006 e (CE) n. 767/2008*

COM(2014) 163 final — 2014/0095 (COD)

e alla

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al codice dei visti dell'Unione (codice dei visti)*

COM(2014) 164 final — 2014/0094 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 agosto 2014.

Alla sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 175 voti favorevoli, e 1 astensione.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il CESE appoggia con convinzione le due proposte di regolamento, tese, la prima, ad istituire visti di circolazione e multipli, modificando la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen; la seconda a rifondere, migliorandolo, il Codice dei visti, per favorire la crescita e la nuova occupazione.

1.2 Il CESE condivide pienamente le indicazioni del Consiglio europeo del 23 giugno 2014 concernenti la necessità di «modernizzare la politica comune in materia di visti agevolando i viaggi legittimi e rafforzando la cooperazione consolare Schengen a livello locale, mantenendo nel contempo un elevato livello di sicurezza e attuando il nuovo sistema di *governance* Schengen».

1.3 Il CESE è convinto che tutti i processi — ivi compresa la politica dei visti — tesi a semplificare ed a rendere agevole il flusso di coloro che, avendone il diritto e i mezzi, desiderano venire nell'UE, per qualsiasi motivo legittimo vadano sostenuti.

1.4 L'Europa è parte di un mondo globalizzato e interconnesso, nel quale la mobilità internazionale è destinata ad aumentare: occorre quindi garantire migliori sinergie con altri settori strategici, ad esempio quello commerciale, turistico e culturale, e promuovere accessi legittimi e sicuri su base di piena reciprocità.

1.5 Soprattutto verso i giovani dei paesi extra europei deve andare l'attenzione delle autorità perché, anche attraverso opportuni aiuti finanziari e facilitazioni procedurali, l'UE possa contaminare, con i propri valori, il mondo delle nuove generazioni, perché emerga e acquisti spazio la cultura del rispetto e della tolleranza tra i popoli e faccia da argine a ogni estremismo.

1.6 Per una politica dell'accoglienza sicura e consapevole, l'UE — grazie al processo di unificazione, costruito e sostenuto con grande impegno dagli Stati membri, dopo i drammatici eventi della prima metà del «Secolo breve» — deve diventare il luogo in cui si concretizza il sogno reale della pace, del progresso, della democrazia e del rispetto di ogni cittadino, ma anche della crescita, dell'occupazione e della competitività.

1.7 Una politica intelligente degli ingressi in questo Spazio europeo di giustizia e libertà deve essere consequenziale al premio Nobel, assegnato all'UE quale segno tangibile delle sue realizzazioni in tema di diritti dell'uomo, di parità di genere, di considerazione dell'uomo come consumatore intelligente, nello sviluppo sostenibile, nella difesa e nel rispetto degli orientamenti religiosi e sessuali di tutti e della sicurezza dei cittadini europei.

1.8 Il CESE — in veste di «Agora» della società civile — ritiene che i processi di semplificazione intelligente e sicura dell'accesso di popoli diversi ai suoi territori devono poter contribuire alla crescita e al benessere economico e sociale ma ancor più consentire la diffusione dei valori su cui si basa la convivenza dei cittadini europei.

1.9 Il CESE è convinto che stiano maturando i tempi per superare motivi culturali e politici che hanno favorito la creazione delle ambasciate dei singoli Stati europei e che una sola rappresentanza unitaria dell'UE nei paesi terzi, costituirebbe un salto di qualità nel modo di porsi verso il resto del mondo, dando un nuovo impulso al processo di unificazione del Continente europeo anche sotto il profilo della politica degli ingressi, risolvendo molti problemi, legati a procedure diverse nella concessione dei visti e facendo crescere la stima e il rispetto verso una piena integrazione politica dell'Unione.

1.10 Il CESE esprime quindi le seguenti raccomandazioni alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio:

- armonizzare i documenti giustificativi per la domanda di visto,
- garantire raccolte dati più precise, per un monitoraggio statistico adeguato,
- introdurre un *visto di circolazione* e *visti multipli* per agevolare turismo, spettacolo, cultura e economia,
- rafforzare garanzie procedurali semplici e snelle e applicate ovunque allo stesso modo,
- prevedere la possibilità di presentazione delle richieste online, realizzando un sito Web-Visti Schengen,
- stabilire norme vincolanti di distinzione tra le diverse categorie di richiedenti per permettere ai richiedenti, con una «storia di visti», di beneficiare di flessibilità di documenti giustificativi,
- consentire adeguata flessibilità nella concessione di visti alle frontiere per la gente di mare e per singoli permessi di turismo di breve durata,
- stabilire un quadro giuridico certo che faciliti il rilascio dei visti per le visite ai familiari,
- rafforzare la cooperazione consolare per assicurare maggior flessibilità e in vista dell'introduzione del principio di rappresentanza obbligatoria, realizzando passi concreti per una sola rappresentanza unitaria dell'UE.

## 2. Introduzione

2.1 Una politica comune in materia di visti costituisce una componente fondamentale della creazione di uno spazio comune senza frontiere interne e fa parte integrante del TFUE, art. 77, par. 2, lettera a) e art. 79, che conferiscono all'UE il potere di agire in materia di visti e permessi di soggiorno nel contesto di un soggiorno legale negli Stati membri dell'UE, sotto il titolo V del TFUE «Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia».

2.2 L'*acquis* di Schengen relativo alla politica in materia di visti, costituito nell'ambito della cooperazione intergovernativa di Schengen, è stato quindi integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'UE: attualmente il codice dei visti e la politica comune dei visti coprono solo visti per soggiorni di breve durata («visti Schengen» per soggiorni di 90 gg. nell'arco di 180 gg.) e riguardano i visti rilasciati da 22 Stati membri e quattro Stati associati. Non si applica a Bulgaria, Croazia, Cipro, Irlanda, Romania e Regno Unito <sup>(1)</sup>.

2.3 Nel 2013 gli attuali 26 Stati Schengen hanno rilasciato oltre 16,1 milioni di visti Schengen rispetto a 17 204 391 richieste. Le frontiere terrestri dell'area Schengen coprono 7 702 km, quelle marittime coprono 41 915 km mentre i valichi di frontiera aerei sono 644. Secondo recenti studi <sup>(2)</sup>, nel 2012 sono stati «persi» in totale 6,6 milioni di potenziali viaggiatori a causa della complessità delle procedure di rilascio dei visti, con un mancato incremento di ingressi tra il 30 % e il 60 % e mancati introiti fino a 130 miliardi di euro.

2.4 Tra le principali misure adottate nel quadro di Schengen, figurano:

- abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne;
- norme comuni da applicare alle persone che attraversano le frontiere esterne;
- armonizzazione delle condizioni di ingresso e delle concessioni dei visti per i soggiorni brevi;
- rafforzamento della cooperazione tra la polizia, compresi i diritti di osservazione e di inseguimento transfrontaliero;
- rafforzamento della cooperazione giudiziaria con un sistema di estradizione più rapido e una migliore trasmissione dell'esecuzione delle sentenze penali;
- creazione e sviluppo del Sistema d'Informazione Schengen (SIS).

2.5 Il codice dei visti <sup>(3)</sup>, che stabilisce le procedure e condizioni armonizzate, per il rilascio di visti per soggiorni di breve durata, è frutto della «rifusione» e del consolidamento di tutti gli atti giuridici che disciplinano le condizioni e le procedure per il rilascio di detti visti e ha sostituito le parti obsolete dell'*acquis* di Schengen.

2.6 Lo scopo dichiarato del codice dei visti è quello di rafforzare la coerenza della politica dei visti comune, per migliorarne la trasparenza e la certezza giuridica, di rafforzare le garanzie procedurali e la parità di trattamento dei richiedenti il visto, garantendo la qualità del servizio e stabilendo il principio dello «sportello unico» per la presentazione delle domande, per facilitare i viaggi legittimi, prevenire l'immigrazione clandestina e mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza.

2.7 Il rafforzamento dell'Area Schengen (AS), l'accordo su un sistema europeo comune di asilo, il miglioramento della politica comune in materia di visti, l'intensificazione della cooperazione europea nella lotta contro la criminalità organizzata e le sue varianti più pericolose per la persona (terrorismo, tratta di esseri umani, cybercrimine, ecc.), rappresentano, nel loro complesso, risultati importanti, ma ancora insufficienti e necessitano di maggiore cooperazione, all'interno dell'AS e con i paesi terzi; lo scopo della politica comune dei visti è anche quello di:

- stabilire le norme comuni in materia di controlli alle frontiere esterne,
- sostenere la soppressione dei controlli alle frontiere interne.

2.8 Più specificamente, la politica dei visti è connessa alle politiche di frontiera dell'UE, dal momento che i cittadini di paesi terzi, soggetti all'obbligo del visto, sono sottoposti a una prima verifica, intesa ad accertare se soddisfano le condizioni per l'ingresso nell'UE, nel momento in cui la loro domanda di visto è presa in considerazione.

2.9 Nell'applicazione delle disposizioni del codice dei visti sono state rilevate varie carenze tra cui:

- mancato esonero dall'obbligo di presentare la domanda di visto di persona, fornendo determinati documenti giustificativi, in ragione dell'affidamento all'esterno del giudizio su «integrità» e «affidabilità»,

---

<sup>(1)</sup> La Danimarca, nonostante sia già firmataria della convenzione di Schengen, può scegliere se applicare o meno ogni nuova misura basata sul titolo V TFUE.

<sup>(2)</sup> Studio di valutazione d'impatto *Sostenere la revisione della politica dei visti dell'Unione europea per facilitare i viaggi legittimi*, 18.07.2013.

<sup>(3)</sup> GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

- assenza di agevolazioni procedurali generali anche per i richiedenti che presentano una domanda per la prima volta, mantenendo un livello elevato di sicurezza,
- assenza di punti di raccolta e di trattamento delle domande di visto in molti paesi terzi,
- assenza di facilitazioni per la mobilità delle persone, in caso di visite dei familiari,
- mancanza di facilitazioni per il rilascio di visti per ingressi multipli di più lunga durata.

2.10 L'Europa è parte di un mondo globalizzato e interconnesso, nel quale la mobilità internazionale è destinata ad aumentare: occorre quindi garantire migliori sinergie con altri settori strategici, ad esempio quello commerciale, turistico e culturale, e promuovere gli spostamenti a breve termine di fornitori di servizi, altamente qualificati. Il numero di potenziali visitatori, con ragione legittima, per soffermarsi più di 90 giorni., su un periodo di 180 giorni, senza l'intenzione di risiedere in uno degli Stati Schengen per un periodo più lungo è destinato ad aumentare.

2.10.1 Soprattutto ai giovani deve essere data la possibilità, giuridica ed economica, di entrare, con facilità, in un'Europa non più fortezza, ma palestra di democrazia e di tolleranza per il mondo.

2.11 La nuova *governance* Schengen deve far sì che la circolazione all'interno dell'AS privo di controlli alle frontiere, continui a produrre pienamente i suoi benefici per i cittadini e per l'economia dell'Europa, promuovendo le opportunità di spostamento legittimo, tramite la modernizzazione della politica dei visti e la messa in atto dell'iniziativa «Frontiere intelligenti», mantenendo al contempo un alto livello di sicurezza, ma rispondendo alle aspettative legittime dei richiedenti.

2.12 Di fronte ad un previsto aumento di richiedenti il visto, un corretto funzionamento del Sistema d'informazione Schengen (SIS) e del Visa Information System (VIS) sarà determinante per ridurre la possibilità per cui, i richiedenti il visto, cercano l'ingresso più facile dell'AS, dirigendosi presso quegli Stati che sono percepiti come meno rigorosi, o dove comunque le procedure sono più rapide e meno pesanti.

### 3. Le proposte del nuovo Pacchetto Visti

3.1 I principali elementi del Pacchetto proposto dalla Commissione possono così riassumersi:

- riduzione da 15 a 10 giorni. del termine per l'espletamento della domanda di visto e la decisione in merito;
- possibilità di presentazione della domanda di visto presso il consolato di un altro Stato membro dell'UE se lo Stato membro competente per il trattamento della domanda di visto non è presente né rappresentato nel territorio del richiedente;
- possibilità, per i viaggiatori abituali, di sostanziali agevolazioni, compreso il rilascio obbligatorio di un visto per ingressi multipli valido per 3 anni;
- introduzione di un modulo semplificato di domanda;
- facoltà per gli Stati membri di introdurre specifici regimi per il rilascio di visti alla frontiera validi per max 15 gg. e per un unico Stato Schengen;
- facoltà per gli Stati membri di agevolare il rilascio di visti ai viaggiatori che partecipano ad eventi di massimo rilievo;
- introduzione di un nuovo tipo di visto — visto di circolazione — che consente ai viaggiatori legittimi di spostarsi all'interno dello spazio Schengen per un periodo massimo di 1 anno (max 90 gg. nell'arco di 180 gg. nel medesimo Stato membro);
- introduzione di un visto multiplo e della facoltà di concessione di visti alla frontiera;
- esenzione dal pagamento della tassa di visto a categorie ben definite e facilitazioni per la gente di mare ed il personale di crociera.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Per il CESE una politica comune dei visti è una componente fondamentale, per la creazione di uno spazio comune senza frontiere interne: in tal modo l'*acquis* di Schengen sulla politica dei visti, stabilito nel quadro della cooperazione intergovernativa Schengen, viene incorporato nel quadro istituzionale e giuridico dell'UE ai sensi del Trattato.

4.2 Un'auspicabile maggior cooperazione inter-consolare deve concorrere ad una maggior interoperatività e a realizzare passi concreti verso un'unica rappresentanza dell'UE, in molti Stati del mondo, dando un chiaro segnale di crescita politica e consentendo notevoli risparmi, oltre che semplificare e uniformare le procedure.

4.2.1 Peraltro l'EEAS (European External Action Service), operativo dal 1° gennaio 2011 conta, oltre alla sede di Bruxelles, 140 delegazioni nel mondo, 3 292 dipendenti e un budget, per il 2014, di 519 milioni di euro.

4.3 L'unificazione in un unico strumento di tutta la legislazione sul trattamento delle domande di visto peri soggiorni di breve durata e la modifica di rilascio dei visti ha chiaramente contribuito a semplificare la legislazione, migliorare la trasparenza e rafforzare la certezza giuridica.

4.4 Il Comitato valuta positivamente l'obiettivo generale del codice dei visti di garantire che la politica comune dei visti sia davvero comune e che tutti gli Stati membri la applichino allo stesso modo in tutti i luoghi, mediante un insieme di disposizioni legali e di istruzioni operative.

4.5 Il CESE sottolinea l'importanza, per promuovere la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, dei benefici economici che derivano dalla facilitazione dei viaggi a fini legittimi, in un quadro giuridico chiaro, non solo per i soggiorni fino a 90 gg., per ogni periodo di 180 gg.

4.6 Anche i richiedenti di paesi terzi, con ragioni legittime per soggiorni superiori a tale limite — quali gli artisti, imprenditori, professori, ricercatori, studenti, pensionati che desiderino rimanere nell'AS durante un periodo superiore a 90 gg. senza restare per più di 90 nello stesso paese dovrebbero poterlo fare nella salvaguardia di elevati livelli di sicurezza.

4.7 Secondo il CESE, i provvedimenti, una volta adottati, devono consentire non solo la crescita economica dell'UE, ma permettere la valorizzazione, nelle varie culture del mondo, dei principi comuni della legislazione europea, espressi nel Trattato e nella Carta dei diritti fondamentali:

- rappresentare un'economia sociale di mercato;
- promuovere e rispettare il ruolo delle Forze Sociali e della società civile organizzata;
- favorire la concertazione e la ricerca, partecipata, del bene comune;
- rispettare il ruolo del cittadino, come consumatore;
- sostenere la cultura cooperativistica;
- difendere la parità di genere;
- garantire le scelte libere e personali nel campo religioso e sessuale;
- adattare le strutture sociali ai diversamente abili.

4.8 Il CESE sostiene la proposta di un visto peri ingressi multipli, date le facilitazioni che può offrire al viaggiatore: anzi, il rilascio di più visti multipli alleggerirebbe il carico amministrativo sia per i richiedenti, come per i consolati, con un sostanziale risparmio dei costi, anche grazie al sistema di informazione visti (VIS).

4.9 Pertanto, il CESE sostiene le proposte della Commissione per quanto a:

- riduzione degli oneri amministrativi per richiedenti e consolati, sfruttando appieno le possibilità del sistema VIS per trattamenti differenziati secondo criteri chiari e oggettivi tra viaggiatori noti o regolari e richiedenti sconosciuti,
- semplificazione e piena armonizzazione delle procedure convertendo in obbligatorie le disposizioni lasciate attualmente alla discrezione dei consolati,

- revisione del quadro esistente di cooperazione consolare per garantire un accesso a procedure più semplici di richiesta di visti Schengen nel maggior numero di posti possibile,
- inserimento, nel codice dei visti, di un articolo che permetta il rilascio, a condizioni ben definite, di visti temporanei alla frontiera,
- facilitazione del rilascio dei visti per i membri della famiglia, soprattutto per le persone di cui alla direttiva 2004/38/CE,
- normative per colmare il divario tra le disposizioni giuridiche che disciplinano soggiorni brevi e quelle che disciplinano l'ammissione di cittadini di paesi terzi negli Stati membri.

## 5. Osservazioni particolari

5.1 Il CESE appoggia la proposta di norme vincolanti per l'armonizzazione dei documenti giustificativi per la domanda di visto nel quadro della cooperazione consolare locale di Schengen, e sviluppando con cadenza annuale, una relazione della situazione generale in proposito da condividere con i legislatori, per garantire la coerenza e trasparenza; tali norme devono evitare qualsiasi disuguaglianza tra consolati quanto ai requisiti richiesti.

5.2 Secondo il CESE, la garanzia di una raccolta dati più precisa, attraverso una revisione dell'elenco dei dati rilevati e presentati dagli Stati membri, è fondamentale per un monitoraggio statistico adeguato ed una migliore analisi delle singole voci, tipologie e procedure di rilascio dei visti ai fini di una valutazione adeguata al conseguimento di obiettivi futuri.

5.3 Il CESE appoggia l'introduzione del visto *di circolazione* come strumento giuridico che autorizza, secondo criteri di razionalità, persone che — con ragioni rispettabili e legittime — chiedano di stare più di 90 gg. nell'AS in più Stati membri nell'arco di 180 gg. senza eccedere i 90 gg. in uno stesso paese.

5.4 Il CESE ritiene che una migliore definizione di Stato «competente» e una semplificazione del formulario rafforzino le garanzie procedurali ed evitino lunghezze e complicazioni.

5.5 Per il CESE positiva è l'abolizione del principio della «*presentazione di persona*» — fatte salve le disposizioni sulla raccolta delle impronte digitali nel caso di richiedenti un visto per la prima volta — ma con la possibilità di interviste così come il chiarimento delle possibilità di presentazione delle richieste online fino a sei mesi prima della data di entrata prevista: la proposta è particolarmente opportuna per i viaggiatori frequenti con richieste di visto anteriori documentate con permanenza di validità di dati per l'ingresso nell'AS.

5.5.1 Ferma restando la salvaguardia di elevati livelli di sicurezza, il CESE raccomanda una altrettanto elevata protezione dei dati personali e dei dati biometrici nonché dei dati «sensibili» su cui il CESE si è già pronunciato<sup>(4)</sup>. Pertanto il CESE chiede all'Agenzia europea eu-LISA che garantisca pienamente la protezione dei dati dei sistemi VIS e SIS II.

5.6 L'introduzione di elementi di certezza giuridica e di riduzione dei tempi massimi di risposta con l'elaborazione di una lista esaustiva semplificata di documenti giustificativi che esclude l'assicurazione medica di viaggio, è ritenuta dal CESE molto favorevole, specie per viaggiatori di provata affidabilità ed integrità.

5.7 La proposta di stabilire le norme vincolanti, con criteri obiettivi e ben definiti, di distinzione tra le diverse categorie di richiedenti deve permettere ai richiedenti con una «storia di visti» favorevole e registrata nella base-dati VIS nei 12 mesi precedenti la richiesta, di beneficiare di maggior flessibilità di documenti giustificativi: secondo il CESE questo permetterà una maggiore scorrevolezza del procedimento ed un risparmio di costi, anche per i visi multipli e per quelli eccedenti la data del documento di viaggio.

---

<sup>(4)</sup> GU C 248 del 25.8.2011, pag. 123.

5.8 L'esenzione dal pagamento della tassa di visto — applicata obbligatoriamente e in egual modo da tutti i paesi membri indipendentemente da dove la richiesta venga presentata — ai categorie ben definite, specie per i minori, studenti e beneficiari di Erasmus Mundus, risponde ai criteri di uguaglianza e non discriminazione ed a principi di certezza giuridica.

5.9 Il CESE raccomanda una adeguata flessibilità, pur nella salvaguardia di margini di sicurezza, nella revisione dei criteri di concessione di visti alle frontiere per la gente di mare e per singoli permessi di turismo di breve durata, con una revisione delle norme del Codice dei Visti al riguardo.

5.10 Parimenti favorevole è la posizione del CESE sulla revisione in senso di maggior proporzionalità delle norme sui visti di transito aeroportuale, ponendo fine alla visione restrittiva degli Stati membri.

5.11 Quanto al rilascio di visti ai cittadini di paesi terzi in visita a familiari cittadini di uno Stato dell'UE e ivi residenti, il CESE ritiene che essi debbano poter beneficiare — come minimo — delle stesse disposizioni concesse dalla direttiva 2004/38/CE sulla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari facilitando il mantenimento dei legami familiari, semplificando le procedure e esentandoli dalle tasse di visto.

5.12 Quanto alla revisione delle definizioni attuali di cooperazione consolare per assicurare una maggior flessibilità e in vista dell'introduzione del principio di rappresentanza obbligatoria, il CESE ritiene che tale revisione debba comportare un risparmio di costi ed una migliore copertura e interoperatività della rete consolare.

5.13 In proposito, il CESE è convinto che una rappresentanza unitaria risolverebbe molti problemi, legati a procedure diverse nella concessione dei visti, e consentirebbe un notevole risparmio economico, dando una voce unica all'UE anche in tale campo.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso**

[COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD)]

(2014/C 458/08)

Relatore: **PALMIERI**

Correlatrice: **Ana BONTEA**

Il Parlamento europeo, in data 16 aprile 2014, e il Consiglio europeo, in data 29 aprile 2014, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 153, paragrafo 2, lettera a), e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso*

COM(2014) 221 final — 2014/0124 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 agosto 2014.

Alla sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, 88 voti contrari e 22 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.1 Reputa il lavoro sommerso un problema che, riguardando tutti gli SM — pur con differenti gradi di intensità — tende a pregiudicare gli ideali europei di legalità, di sicurezza, di solidarietà, di giustizia sociale e fiscale, di libera concorrenza dei mercati e di libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

1.2 Ritiene che la lotta al lavoro sommerso, ovvero non dichiarato, realizzata attraverso le opportune misure di prevenzione, controllo e contrasto, rappresenti una scelta strategica fondamentale per consentire l'emersione del lavoro irregolare e assicurare il rilancio della competitività del sistema economico e sociale dell'Unione europea (UE), nel rispetto delle priorità e degli indirizzi stabiliti dalla strategia Europa 2020.

1.3 Valuta positivamente la proposta di istituire una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione nella lotta al lavoro sommerso. Una proposta coerente con i diversi pronunciamenti, attraverso i quali il Parlamento europeo, il Consiglio e lo stesso CESE hanno ribadito — nel corso degli ultimi anni — la necessità di attuare una strategia — coordinata a livello europeo — per la creazione di occupazione, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nonché per una più efficace cooperazione nel contrasto al lavoro sommerso, colmando così un vuoto a livello di UE, dato che finora il lavoro sommerso è stato trattato in modo asimmetrico e non sufficientemente coordinato.

1.4 Accoglie favorevolmente la proposta di istituire la piattaforma europea attraverso la partecipazione obbligatoria di tutti gli Stati membri (SM) e ritiene che, attraverso la partecipazione congiunta e coordinata di tutti i paesi dell'UE, sia possibile affrontare gli aspetti transfrontalieri e le problematiche connesse alla presenza di lavoratori sommersi extracomunitari in condizioni di irregolarità.

1.5 Pur riconoscendo che il lavoro sommerso e il lavoro autonomo falsamente dichiarato, quindi lavoro autonomo fittizio, siano due nozioni distinte, ritiene corretto l'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da prevenire, scoraggiare e contrastare — da parte della piattaforma, per le conseguenze negative che produce: i) sui diritti e garanzie dei lavoratori; ii) sul normale svolgimento della libera concorrenza dei mercati; iii) sulla libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

1.5.1 Auspica che i lavori della piattaforma — nel rispetto delle normative e delle prassi nazionali — consentano, mediante una valutazione delle esperienze maturate nei diversi SM, di pervenire, attraverso la definizione di falso lavoro autonomo, ad un'efficace strategia di contrasto del fenomeno.

1.6 Pur concordando pienamente con le funzioni e i compiti della piattaforma, ritiene che il mandato possa essere ampliato comprendendo la possibilità di formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri, tali da garantire l'attuazione di una strategia più efficace (ad esempio proponendo attività di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto).

1.7 Ritiene che nella nomina del punto di contatto nazionale gli SM debbano obbligatoriamente coinvolgere le parti sociali ed invitare le organizzazioni di rappresentanza della società civile che — avendo sviluppato una conoscenza specifica del fenomeno del sommerso — garantiscono un effettivo valore aggiunto nella strategia di contrasto del fenomeno.

1.7.1 Trova opportuno che le riunioni della piattaforma europea siano adeguatamente preparate, attraverso riunioni preparatorie e riunioni informative che consentano la diffusione dei risultati dei lavori della piattaforma (assicurando una completa trasparenza delle sue attività).

1.8 Ritiene che gli interventi volti a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso debbano combinare diversi strumenti, affiancando controlli e sanzioni con misure di regolamentazione intelligente, volte a garantire un quadro giuridico stabile e prevedibile ove si riducano i costi di applicazione delle norme, si eviti un carico fiscale eccessivo sul lavoro, si faccia ricorso a modalità efficienti al fine di incoraggiare i datori di lavoro a dichiarare il lavoro prestato e a rispettare la legge, anche mediante incentivi fiscali e sistemi semplificati per il pagamento delle imposte e il versamento dei contributi sociali, e si introducano misure di vantaggio fiscale per favorire l'emersione del lavoro non dichiarato.

1.9 Nell'ambito della strategia definita dall'UE per il contrasto al lavoro sommerso, il CESE, nel corso di questi anni, si è impegnato costantemente per promuovere e incentivare la condivisione di strumenti, politiche e buone pratiche di lotta al sommerso, intervenendo sia sui fattori economici che sul contesto culturale e sociale. Per tale ragione il CESE si aspetta che, in sede di attuazione della piattaforma, il suo ruolo sia ufficialmente riconosciuto e sia così inserito fra gli osservatori della piattaforma.

1.10 Trova che, nell'ambito della sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la capacità di coinvolgimento della società civile deve essere rafforzata, in particolare attraverso un'azione congiunta del CESE e dei consigli economici e sociali nazionali all'interno dell'attività svolta dal comitato direttivo della strategia Europa 2020 e degli altri organismi in seno al CESE.

1.11 Auspica che, all'interno della piattaforma, sia riconosciuto il ruolo che potranno svolgere:

- l'Eurostat, mediante l'elaborazione di stime in grado di permettere l'individuazione della dimensione e della dinamica dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato nell'UE;
- l'Eurofound, nel predisporre una banca dati interattiva delle buone pratiche degli interventi di contrasto del sommerso a livello europeo;
- l'OCSE, nel fornire un supporto tecnico per la comprensione del fenomeno.

1.12 Ritiene opportuno che la piattaforma si doti di un sistema di monitoraggio e valutazione attraverso un sistema di indicatori «ad hoc» e di valutatori esterni alla Commissione.

## 2. Il fenomeno del lavoro sommerso o non dichiarato nell'Unione europea

2.1 Nell'ambito dell'Unione europea il lavoro sommerso o non dichiarato è definito come «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri»<sup>(1)</sup>. In questa fattispecie ricade anche il lavoro dichiarato falsamente, o lavoro autonomo fittizio, che si manifesta quando un lavoratore, pur essendo formalmente dichiarato come lavoratore autonomo in base ad un contratto di prestazione di servizi, nei fatti, sulla base delle normative e prassi nazionali, svolge un'attività di lavoratore dipendente<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2007) 628.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 221 final.

2.2 Il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo falsamente dichiarato sono aspetti diversi di un fenomeno che ha ricadute negative sui diritti e garanzie dei lavoratori, sul normale svolgimento della concorrenza nel libero mercato e sulla libera circolazione dei lavoratori dell'UE. L'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da contrastare con la piattaforma è assolutamente coerente, trattandosi di tipologie di irregolarità in espansione in relazione alla terziarizzazione del lavoro sommerso, che determinano per i lavoratori condizioni di privazione di diritti e garanzie, assimilabili a quelle che connotano il lavoro sommerso <sup>(3)</sup>.

2.2.1 Come già rilevato dal CESE <sup>(4)</sup>, attualmente non esiste una definizione univoca della categoria di lavoro autonomo a livello europeo e, quindi, ciascuna autorità competente fa riferimento al quadro normativo nazionale, rendendo così difficile l'attuazione di una strategia di contrasto del fenomeno del lavoro autonomo falsamente dichiarato — a livello europeo — in particolare per i contesti di lavoro transfrontaliero.

2.2.2 In questo contesto, il CESE si è già pronunciato a favore dell'opportunità di procedere ad una valutazione delle varie esperienze maturate nei diversi SM, al fine di trarne una serie di conclusioni e di formulare delle raccomandazioni per un'efficace strategia di contrasto del lavoro autonomo fittizio o falsamente dichiarato. Nel parere «Abuso della qualifica di lavoratore autonomo» <sup>(5)</sup>, il CESE sottolineava la necessità di pervenire ad una normativa affidabile attraverso una definizione del lavoratore autonomo fittizio in grado di garantire i lavoratori autonomi e le microimprese autentiche dai rischi della concorrenza sleale nei mercati.

2.2.2.1 Una posizione, questa, coerente con quanto già espresso dalla Corte di giustizia europea che, con l'obiettivo di assicurare il normale funzionamento dei mercati e la libera circolazione dei lavoratori, pur ribadendo la competenza degli SM nella definizione di lavoratore dipendente e di lavoratore autonomo, ha comunque fornito delle linee guida per una loro definizione di massima — attraverso standard — in modo da garantire l'applicazione uniforme delle disposizioni dei trattati <sup>(6)</sup>.

2.2.2.2 Il CESE ritiene che attraverso tale indirizzo il ruolo socio-economico del lavoro autonomo verrebbe ulteriormente valorizzato, rientrando così in questa categoria solo gli autentici lavoratori autonomi. Verrebbe così rispettato lo status legittimo di lavoratore autonomo per chiunque possa liberamente scegliere di prestare la propria opera in modo autonomo. In questo ambito il CESE si limita a fornire degli orientamenti agli Stati membri proponendo dei modelli di buone pratiche.

2.3 L'eterogeneità e la complessità del fenomeno del lavoro sommerso o dichiarato falsamente vedono coinvolti una pluralità di soggetti molto diversi: dipendenti non coperti dalla sicurezza sociale o senza contratto o pagati in parte «fuori busta», coadiuvanti familiari, lavoratori che non dichiarano il secondo lavoro, autonomi che scelgono di non regolarizzarsi, lavoratori autonomi fittizi, immigrati irregolari che svolgono lavoro non dichiarato, lavoratori di paesi terzi che effettuano subforniture verso gli SM dell'UE in assenza di standard minimi di lavoro dignitoso <sup>(7)</sup>. Tale eterogeneità rende il lavoro sommerso difficile da affrontare e richiede strategie specifiche.

2.4 Quello del lavoro sommerso è un problema che riguarda tutti gli SM ed è un fenomeno che contrasta con gli ideali europei di legalità, di sicurezza, di solidarietà, di giustizia sociale e fiscale, di libera concorrenza dei mercati e di libera circolazione dei lavoratori nell'UE.

2.4.1 La necessità di contrastare seriamente il lavoro non dichiarato deriva dai molteplici effetti sia sulle imprese che sui lavoratori, nonché sul bilancio pubblico:

— la competizione tra le imprese viene distorta a causa della concorrenza sleale tra chi rispetta le regole e chi no, mantenendo in vita attività che sarebbero probabilmente fuori mercato; si crea inoltre inefficienza dinamica quando le imprese non crescono per rimanere sommerse, non dispongono di accesso al credito e non possono avere accesso alle possibilità offerte dagli appalti pubblici;

<sup>(3)</sup> Parlamento europeo (2013) *Social protection rights of economically dependent self-employed workers*. Study; Floren, B. (2013), *Fake Self-employment in the EU — A comparison between the Netherlands and the UK*. Tilburg University.

<sup>(4)</sup> CES2063-2012\_00\_00\_TRA\_PA.

<sup>(5)</sup> GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14–19.

<sup>(6)</sup> Come rilevato da Floren, B. (2013) op.cit., la sentenza della Corte di giustizia europea (CGE) C-66/85 Judgment of 03/07/1986, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg definiva il lavoratore dipendente come: «a person who for a certain period of time performs services for and under the direction of another person in return for which he receives remuneration». Tale definizione venendo accolta in sentenze recenti della CGE (Joined cases C-22/08 and C-23/08, Athanasios Vatsouras and Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900; C-268/99 Judgment of 20/11/2001, Jany and others) implicitamente fissava i presupposti per individuare — per esclusione — anche il lavoro autonomo. A riprova di ciò si dimostra che nella già citata sentenza C-268/99 la CGE affermava esplicitamente che: «any activity which a person performs outside a relationship of subordination must be classified as an activity in a self-employed capacity».

<sup>(7)</sup> Commissione europea (2014), *Undeclared work in the EU*. Special Eurobarometer 402; A.T. Kearney, VISA, Schneider, F., (2013) *The Shadow Economy in Europe*.

- i lavoratori subiscono condizioni di insicurezza fisica, reddituale, lavorativa e previdenziale, con conseguenze non solo dal punto di vista etico sulla loro dignità, ma anche dal punto di vista professionale, mancando la possibilità di formazione permanente, aggiornamento professionale, riqualificazione delle mansioni, dei processi di produzione e dei prodotti;
- le finanze pubbliche subiscono una sottrazione di risorse, con l'effetto di contrarre il gettito fiscale e contributivo (*tax gap*) e di rendere iniqua la ripartizione del costo dei servizi pubblici e del *welfare state* (*free riding*).

2.4.2 Attualmente il fenomeno del lavoro non dichiarato è riscontrabile all'interno dell'UE, con differenti livelli di intensità, nei diversi settori: l'agricoltura, le costruzioni, il manifatturiero artigiano (tessile, abbigliamento, calzature, ecc.), il commercio al dettaglio, l'alberghiero, la ristorazione, i servizi di manutenzione e riparazione, i servizi di cura alla persona e i servizi domestici <sup>(8)</sup>.

2.5 Le stime del lavoro sommerso variano ampiamente, e la quantificazione statistica del fenomeno a livello dell'UE risulta assai complessa. I risultati che emergono, anche dalle più recenti indagini <sup>(9)</sup>, evidenziano tale criticità. Questa opacità ha ovviamente riflessi diretti sulla capacità di mettere in campo interventi efficaci che richiederebbero azioni mirate con declinazioni settoriali.

2.5.1 In uno degli ultimi studi di Eurofound, il 18,6 % del campione intervistato nei 27 SM dell'UE risultava aver svolto — nel 2008 — un lavoro non dichiarato <sup>(10)</sup>. Di questa quota: il 31,3 % erano lavoratori dipendenti che ricevevano una parte del salario «fuori busta» non dichiarato dai propri datori di lavoro (di solito nei termini di circa un quarto del loro salario); il 14,4 % erano lavoratori dipendenti totalmente non dichiarati; il 14,4 % erano lavoratori autonomi non dichiarati; il 39,7 % erano prestazioni di servizi in denaro tra persone con legami familiari, sociali, di amicizia, ecc. Secondo l'ultima indagine Eurobarometro <sup>(11)</sup> del 2013 <sup>(12)</sup>, soltanto il 4 % dei rispondenti ha ammesso di aver svolto lavoro sommerso. Tuttavia, l'11 % ha ammesso di aver acquistato nell'anno precedente beni o servizi la cui produzione aveva con buona probabilità coinvolto il lavoro sommerso. A questo riguardo, vi sono notevoli variazioni all'interno dell'UE <sup>(13)</sup>.

2.5.2 A tutt'oggi, vi è incertezza sulle dinamiche del sommerso nel corso della crisi. Tale fenomeno rischia di acuirsi nei settori di attività e per le tipologie di occupazione nelle quali è già presente ed estendersi in altre (ad esempio con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) <sup>(14)</sup>.

2.6 Il processo di globalizzazione e i cambiamenti socio-demografici creano peraltro più spazio per l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, per cui le politiche di contrasto devono poter evolvere di conseguenza. In questo quadro, la capacità di intervento dei singoli paesi è sicuramente limitata. Ciò è particolarmente evidente negli aspetti transnazionali del lavoro sommerso.

2.7 La partecipazione degli immigrati non regolari al lavoro sommerso è un problema serio da affrontarsi nell'ambito della strategia globale di lotta contro l'immigrazione non regolare. Per molti immigrati non regolari il lavoro sommerso è una condizione obbligata che costituisce una strategia di sopravvivenza. Inoltre, il lavoro sommerso può fungere da fattore trainante dell'immigrazione non regolare.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1 La decisione di predisporre una piattaforma europea rappresenta l'esito di un lungo percorso di presa di coscienza della gravità del fenomeno e di un'attenta elaborazione avviata dalle principali istituzioni europee <sup>(15)</sup>.

3.2 La proposta di istituire una Piattaforma europea attraverso la partecipazione obbligatoria di tutti gli SM è da ritenersi un'iniziativa coerente dell'UE poiché il lavoro sommerso è oggi un problema che riguarda, pur con diversi livelli d'intensità ma con caratteri comuni, tutti gli Stati membri.

<sup>(8)</sup> Commissione europea (2014), Op.cit.; Commissione europea (2013), *Employment and Social Development in Europe*; Hazans, Mihails (2011), *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. World Bank.; Koettl, Johannes; Packard, Truman; Montenegro, Claudio E. (2012), *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*. Washington, DC: World Bank.

<sup>(9)</sup> Si vedano, in particolare: Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway Approaches and measures since 2008*; Eurofound (2013) [b] *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*; Special Eurobarometer 402, *Undeclared work in the European Union*, marzo 2014.

<sup>(10)</sup> Eurofound (2013) [b].

<sup>(11)</sup> Tutte le cifre sono il risultato di indagini dirette, basate su interviste faccia a faccia con i cittadini dell'UE. Di conseguenza, il fatto che i cittadini dichiarino o meno di aver svolto lavoro sommerso o di averne tratto beneficio è influenzato dalla consapevolezza, dalle definizioni nazionali e dalla trasparenza del lavoro sommerso nonché dalla fiducia nell'intervistatore.

<sup>(12)</sup> Speciale Eurobarometro 402 *Undeclared work in the European Union* [«Il lavoro sommerso nell'Unione europea»], 2013. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_402\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf)

<sup>(13)</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>(14)</sup> Commissione europea, 2013, op.cit.

<sup>(15)</sup> Si vedano i seguenti documenti: COM(2010) 2020, COM(2012) 173, decisione 2010/707/UE del Consiglio del 21 ottobre 2010, risoluzione del 14 gennaio 2014 adottata dal Parlamento europeo 2013/2112(INI)-14/01/2014.

3.2.1 L'importanza di istituire questa forma di cooperazione tra gli SM è inoltre rafforzata dall'esigenza di assicurare il rispetto e la salvaguardia: degli ideali europei di solidarietà e di giustizia sociale; della libera concorrenza dei mercati; dei principi fondamentali della libera circolazione dei lavoratori dell'UE, così come le questioni connesse agli aspetti transfrontalieri del lavoro sommerso e le sfide connesse alla mobilità del lavoro.

3.2.2 L'istituzione della piattaforma dovrà garantire un maggiore coordinamento tra i diversi comitati e gruppi di lavoro esistenti negli SM, colmando così un vuoto a livello di UE, ove finora il lavoro sommerso è stato trattato in modo asimmetrico e non sufficientemente coordinato.

3.2.3 La partecipazione congiunta e coordinata di tutti i paesi dell'UE è essenziale per rafforzare l'impegno al contrasto delle diverse forme del lavoro irregolare (compreso il lavoro autonomo fittizio), nonché per affrontare gli aspetti transfrontalieri e le problematiche connesse alla presenza di lavoratori non dichiarati extracomunitari in condizioni d'irregolarità.

3.3 È da valutare favorevolmente che la proposta della piattaforma europea rispetta e dovrà continuare a rispettare pienamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità vigenti nell'UE.

3.3.1 Le azioni volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso restano competenza degli Stati membri. Le sanzioni non penali (amministrative e non) e penali sono comminate in base al principio di legalità, nel rispetto della procedura e degli atti normativi in vigore in ciascuno Stato.

3.4 La lotta al lavoro non regolare rappresenta una scelta strategica fondamentale per l'UE. Attraverso tale strategia è possibile consentire l'emersione del lavoro irregolare — fattore di crescita economica essenziale — per assicurare il rilancio della competitività del sistema economico e sociale dell'UE secondo gli indirizzi fissati dalla strategia Europa 2020.

3.5 Le azioni volte a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso devono orientarsi verso le cause reali di tale fenomeno e la necessità di combinare gli strumenti di lotta al lavoro sommerso — attraverso controlli e sanzioni intesi a contrastare le pratiche commerciali o imprenditoriali scorrette, inique e non dichiarate — con misure di regolamentazione intelligente volte a garantire un quadro giuridico stabile e prevedibile.

3.5.1 È auspicabile la costituzione di un contesto favorevole per le imprese e i lavoratori in cui si riducano i costi di applicazione delle norme, si riformino e semplifichino le procedure amministrative e fiscali, si migliorino le normative sul lavoro e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, sul lavoro stagionale e occasionale e sulle nuove forme di lavoro.

3.5.2 Un ruolo importante nell'azione di prevenzione e scoraggiamento del lavoro sommerso può essere svolto da politiche fiscali di vantaggio, attraverso l'introduzione di sgravi fiscali che premiano i comportamenti improntati al rispetto delle regole e favoriscono l'emersione del lavoro non dichiarato, compreso il lavoro domestico e i servizi di cura alla persona.

3.6 Con l'istituzione della piattaforma europea occorre evitare sovrapposizioni con le iniziative e le forme di cooperazione già esistenti, nonché obblighi di dichiarazione inefficaci per la soluzione del problema e quindi superflui.

#### **4. Osservazioni di carattere particolare**

4.1 A fronte di un quadro conoscitivo delle dimensioni e delle dinamiche del lavoro sommerso che spesso appare lacunoso, è del tutto evidente che l'azione delle autorità nazionali di contrasto risulterebbe rafforzata dal contributo di conoscenza diretta di cui sono portatrici le parti sociali, nonché le organizzazioni delle PMI, le libere professioni, l'economia sociale e, più in generale, gli organismi di rappresentanza della società civile. Tale flusso informativo costituisce, infatti, la migliore garanzia per indirizzare i lavori della piattaforma nel modo più efficace.

4.2 Nella nomina nazionale del punto di contatto unico è importante che gli SM coinvolgano obbligatoriamente le parti sociali e invitino le organizzazioni della società civile che svolgono un ruolo determinante nell'azione nazionale di contrasto al lavoro non dichiarato.

4.2.1 È fondamentale che le riunioni della Piattaforma europea siano adeguatamente preparate in ciascuno SM — attraverso una riunione preparatoria — e siano seguite da una riunione nazionale attraverso la quale diffondere i risultati dei lavori della piattaforma.

4.3 Il CESE ha sottolineato la necessità di rafforzare l'azione di contrasto al lavoro non dichiarato attraverso «un sistematico scambio di informazioni, dati e valutazioni a livello europeo, in modo da realizzare il coinvolgimento e la cooperazione delle autorità incaricate e delle parti sociali coinvolte»<sup>(16)</sup>.

4.3.1 Il CESE si è impegnato costantemente per promuovere e incentivare la condivisione di strumenti, politiche e buone pratiche, per intervenire sia sui fattori economici che sul contesto culturale e sociale. Per tale ragione, in sede di attuazione della piattaforma, il CESE chiede che il suo ruolo sia ufficialmente riconosciuto e quindi sia inserito fra gli osservatori della piattaforma.

4.4 L'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, prevista nella piattaforma, rappresenta un'importante occasione per dare impulso all'azione di prevenzione, riduzione e contrasto del fenomeno del sommerso da parte di tutti gli Stati membri. In tale ambito non dovrebbe essere sottovalutata la capacità di coinvolgimento della società civile, attivata attraverso un'azione congiunta del CESE e dei consigli economici e sociali nazionali, all'interno del comitato direttivo della strategia Europa 2020 e di altre strutture del CESE.

4.4.1 Le autorità nazionali hanno svolto un ruolo insufficiente in materia di prevenzione, informazione e consulenza<sup>(17)</sup>, ed è importante che la piattaforma discuta misure di questo tipo, anche mediante attività comuni, quali campagne europee, previste peraltro all'articolo 4, lettera i).

4.5 Il CESE concorda pienamente con la definizione di funzioni e compiti della piattaforma. Lo scambio di informazioni e la condivisione di buone pratiche, così come lo sviluppo di analisi, ricerche e competenze (attraverso corsi di formazione comuni), sono certamente il primo passo per attuare azioni operative transnazionali coordinate. In questo ambito, il CESE sarebbe favorevole ad ampliare il mandato della piattaforma in modo che essa possa anche formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE sia dei singoli Stati membri, tali da attuare una strategia di contrasto più efficace (ad esempio proponendo azioni di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto).

4.6 Come già espresso in un precedente parere, la piattaforma dovrebbe promuovere le condizioni affinché si possa pervenire ad una valutazione quantitativa e qualitativa: i) del fenomeno del lavoro non regolare (fortemente eterogeneo fra i diversi SM); ii) degli effetti negativi economici e sociali, che a loro volta incidono in maniera differenziata negli SM sulla base delle diverse condizioni strutturali e di contesto; iii) dell'efficacia degli interventi di contrasto attuati all'interno degli SM.

4.6.1 In questo ambito è importante l'istituzione della piattaforma, così come è auspicabile che sia Eurostat che Eurofound possano svolgere un ruolo importante all'interno della piattaforma.

— Eurostat potrebbe fornire un supporto tecnico per risolvere i problemi metodologici riguardanti le stime della dimensione e dell'evoluzione dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, tuttora incomplete e non condivise;

— Eurofound potrebbe sviluppare — a supporto dei lavori della piattaforma — l'attuale database di cui dispone in una banca dati interattiva (*Interactive knowledge bank*) delle buone pratiche degli interventi di contrasto al sommerso.

4.7 L'OCSE da molti anni ha sviluppato un'esperienza specifica sul lavoro sommerso<sup>(18)</sup> e per tale ragione il CESE ritiene opportuno che sia invitata a partecipare alla piattaforma europea, in qualità di osservatore.

4.8 È opportuno che il monitoraggio dell'attività della piattaforma, oltre ad essere continuo — e non limitato ad un esame quadriennale — assicuri un reale coinvolgimento di valutatori esterni nella scelta degli indicatori di risultato e di incidenza e nella fase di valutazione del programma della piattaforma.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(16)</sup> GU C 177 dell'11.6.2014, pagg. 9-14.

<sup>(17)</sup> Nelle raccomandazioni specifiche per paese 2014 i seguenti paesi sono stati oggetto di raccomandazioni specifiche di intervento per contrastare il fenomeno del sommerso: Bulgaria, Croazia, Ungheria, Italia, Lettonia, Romania e Spagna.

<sup>(18)</sup> OECD, 2002, *Measuring the Non-Observed Economy — A Handbook*; OECD, 2014, *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, Gyomai, G., van de Ven, P., Statistics Brief, n. 18.

## ALLEGATO

**al Parere 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 1.5**

Modificare come segue:

~~«Il CESE osserva, pur riconoscendo che il lavoro sommerso e il lavoro autonomo falsamente dichiarato, quindi lavoro autonomo fittizio, sono due nozioni distinte, . ritiene corretto l'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da prevenire, scoraggiare e contrastare — da parte della piattaforma, per le conseguenze negative che produce: i) sui diritti e garanzie dei lavoratori; ii) sul normale svolgimento della libera concorrenza dei mercati; iii) sulla libera circolazione dei lavoratori nell'UE. Come già sottolineato dal CESE in un precedente parere <sup>(1)</sup>, in questo campo "occorrono prove più sicure", e il Comitato raccomanda altresì "di esaminare la soluzione dei problemi specifici dei lavoratori autonomi nel quadro del dialogo sociale a livello sia europeo che nazionale, e di far sì che le organizzazioni che rappresentano gli interessi di questi lavoratori possano partecipare a tale dialogo".»~~

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 107

Voti contrari: 153

Astensioni: 12

**Punto 1.5.1**

Modificare come segue:

~~«Auspica che i lavori della piattaforma — nel rispetto delle normative e delle prassi nazionali — consentano, mediante una valutazione delle esperienze maturate nei diversi SM, di pervenire, attraverso la definizione di falso lavoro autonomo, ad un'efficace strategia di contrasto del fenomeno incoraggiare la cooperazione tra i paesi dell'UE attraverso iniziative mirate a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte.»~~

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 113

Voti contrari: 149

Astensioni: 10

**Punto 1.6**

Modificare come segue:

~~«Pur concordando pienamente con le funzioni e i compiti della piattaforma, ritiene che il mandato possa essere ampliato comprendendo la possibilità di formulare raccomandazioni in merito a normative, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri, tali da garantire l'attuazione di una strategia più efficace (ad esempio proponendo attività di cooperazione transfrontaliere più incisive nell'attività ispettiva di controllo e di contrasto). Concorda con le funzioni e i compiti della piattaforma, in quanto sono puramente orientativi.»~~

<sup>(1)</sup> GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14-19.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 114

Voti contrari: 150

Astensioni: 9

**Punto 2.1**

Modificare come segue:

«Nell'ambito dell'Unione europea il lavoro sommerso o non dichiarato è definito come “qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli Stati membri”<sup>(1)</sup>. ~~Ha~~ questa fattispecie ricade anche il lavoro dichiarato falsamente, o lavoro autonomo fittizio, che si manifesta quando un lavoratore, pur essendo formalmente dichiarato come lavoratore autonomo in base ad un contratto di prestazione di servizi, nei fatti, sulla base delle normative e prassi nazionali, svolge un'attività di lavoratore dipendente<sup>(2)</sup>.»

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 104

Voti contrari: 142

Astensioni: 6

**Punto 2.2**

Modificare come segue:

«Il lavoro non dichiarato e il lavoro autonomo falsamente dichiarato sono aspetti diversi di un fenomeno che ha ricadute negative sui diritti e garanzie dei lavoratori, sul normale svolgimento della concorrenza nel libero mercato e sulla libera circolazione dei lavoratori dell'UE. Lo status di “lavoratore autonomo fittizio” viene stabilito in base al quadro normativo nazionale, alla definizione e alla distinzione sotto il profilo giuridico tra lavoro dipendente e lavoro autonomo; inoltre, compete a ciascuno Stato membro adottare i provvedimenti necessari per il rispetto del corretto regime di imposizione fiscale e di versamento dei contributi. Il lavoro autonomo falsamente dichiarato non può essere affrontato a livello dell'UE senza far riferimento alla diversità delle definizioni nazionali e dello status di lavoro autonomo. Contrastare il L'inserimento del lavoro autonomo fittizio tra le forme di lavoro sommerso da contrastare con la piattaforma è necessario, assolutamente coerente, trattandosi di tipologie di irregolarità in espansione in relazione alla terziarizzazione del lavoro sommerso, che determinano per i lavoratori condizioni di privazione di diritti e garanzie, assimilabili a quelle che connotano il lavoro sommerso.»

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 112

Voti contrari: 142

Astensioni: 10

**Punto 2.2.1**

Modificare come segue:

«Come già rilevato dal CESE<sup>4</sup>, attualmente non esiste una definizione univoca della categoria di lavoro autonomo a livello europeo e, quindi, ciascuna autorità competente fa riferimento al quadro normativo nazionale, rendendo così difficile l'attuazione di una strategia di contrasto del fenomeno del lavoro autonomo falsamente dichiarato a livello europeo in particolare per i contesti di lavoro transfrontaliero. Il Comitato ha sottolineato che<sup>(3)</sup>: “[il] lavoro autonomo si presenta in forme diverse da uno Stato membro all'altro e che [le] definizioni sono divergenti non solo tra i diversi ordinamenti nazionali, ma anche all'interno del diritto dell'UE”.»

<sup>(1)</sup> COM(2007) 628.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>(3)</sup> GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 14-19.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 115  
Voti contrari: 151  
Astensioni: 5

**Punto 2.2.2**

Modificare come segue:

«In questo contesto, il CESE si è già pronunciato a favore dell'opportunità di procedere ad una valutazione delle varie esperienze maturate nei diversi SM, al fine di trarne una serie di conclusioni e di formulare delle raccomandazioni per un'efficace strategia di contrasto del lavoro autonomo fittizio o falsamente dichiarato. Nel parere "Abuso della qualifica di lavoratore autonomo"<sup>5</sup>, il CESE sottolineava la necessità di pervenire ad una normativa affidabile attraverso una definizione del lavoratore autonomo fittizio in grado di garantire i lavoratori autonomi e le microimprese autentiche dai rischi della concorrenza sleale nei mercati che "occorrono prove più sicure per valutare il numero di lavoratori interessati da questi fenomeni e stabilire quali siano le frontiere più critiche sotto questo profilo. È quindi necessario svolgere ricerche più professionali su questi aspetti", e raccomandava inoltre "di esaminare la soluzione dei problemi specifici dei lavoratori autonomi nel quadro del dialogo sociale a livello sia europeo che nazionale, e di far sì che le organizzazioni che rappresentano gli interessi di questi lavoratori possano partecipare a tale dialogo".»

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 113  
Voti contrari: 156  
Astensioni: 9

**Punto 3.3**

Modificare come segue:

«È da valutare favorevolmente che la La proposta della piattaforma europea rispetta e dovrà continuare a deve rispettare pienamente l'acquis dell'Unione europea e i principi di sussidiarietà e proporzionalità vigenti nell'UE.»

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 105  
Voti contrari: 152  
Astensioni: 13

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un divieto di pesca con reti da posta derivanti, modifica i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 812/2004, (CE) n. 2187/2005 e (CE) n. 1967/2006 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 894/97 del Consiglio**

[COM(2014) 265 final — 2014/0138 (COD)]

(2014/C 458/09)

Relatore: **M. McDONOGH**

Il Consiglio, in data 22 maggio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un divieto di pesca con reti da posta derivanti, modifica i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 812/2004, (CE) n. 2187/2005 e (CE) n. 1967/2006 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 894/97 del Consiglio*

COM(2014) 265 final — 2014/0138 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 luglio 2014.

Alla sua 501<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli, e astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La Commissione europea dovrebbe introdurre gradualmente un divieto assoluto della pesca con reti da posta derivanti, in considerazione dei danni arrecati all'ambiente e dello scarso controllo esercitato in questo settore da tutti gli Stati membri.

1.2 Il Comitato è consapevole delle conseguenze negative di questo divieto per l'occupazione in taluni Stati membri. In quanto organo della società civile, il CESE desidera esprimere la propria preoccupazione circa qualsiasi perdita di reddito e incoraggiare la Commissione a trovare misure adeguate per risolvere il problema.

1.3 Il Comitato propone di ricorrere al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca per sostenere la transizione ad altri metodi di pesca.

## **2. Contesto**

2.1 La Commissione intende modificare i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 812/2004, (CE) n. 2187/2005 e (CE) n. 1967/2006 del Consiglio e abrogare il regolamento (CE) n. 894/97 del Consiglio.

2.2 All'inizio degli anni '90, a seguito di una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite a favore di una moratoria sulla pesca d'altura praticata con grandi reti da posta pelagiche (ossia di lunghezza superiore ai 2,5 km), l'Unione europea ha elaborato una normativa sulla pesca con reti da posta derivanti.

2.3 Tuttavia, il quadro legislativo dell'UE in materia di reti da posta derivanti presenta alcune carenze, in quanto le norme vigenti sono facilmente eludibili. La mancanza di norme unionali sulle caratteristiche degli attrezzi (dimensione massima delle maglie, spessore massimo del filo ritorto, rapporto di armamento, ecc.) e sull'uso degli attrezzi (distanza massima dalla costa, tempo di immersione, campagne di pesca, ecc.), da un lato, e la possibilità di tenere a bordo altri attrezzi da pesca, dall'altro, hanno consentito ai pescatori di utilizzare illegalmente reti da posta derivanti per catturare specie di cui è vietata la pesca con tali reti, dichiarando di aver utilizzato a tal fine un altro attrezzo (palangari, ecc.). La cooperazione tra pescatori potrebbe facilmente portare all'impiego di attrezzi da pesca di lunghezza molto superiore ai 2,5 km.

2.4 Sono state segnalate catture accidentali di specie rigorosamente protette, come storioni, tartarughe marine, uccelli marini e cetacei (o un rischio elevato di interazioni con tali specie).

2.5 Inoltre, grandi quantità di reti da posta derivanti vengono perdute in mare ogni anno, specialmente nel corso di forti tempeste. Dato che queste reti sono prodotte con materiali sintetici estremamente resistenti al degrado, esse continuano a intrappolare pesci, squali, mammiferi, uccelli, tartarughe e altri animali per molti anni, tanto da essere chiamate «reti fantasma». Le dimensioni di questo fenomeno sono poco note, ma si tratta indubbiamente di un'importante causa di mortalità per animali marini come il salmone selvatico, il tonno, il calamaro, il pescespada, ecc.

2.6 In tale contesto non sorprende che l'uso di tali attrezzi da pesca continui a suscitare gravi timori dal punto di vista ambientale e della conservazione delle risorse.

2.7 La maggior parte dei pescatori utilizza le reti da posta derivanti solo pochi mesi l'anno, e molti di loro le utilizzano per meno di quindici giorni l'anno. Pertanto il divieto assoluto di utilizzare reti da posta derivanti non dovrebbe tradursi in una corrispondente riduzione del numero di pescatori, i quali continueranno a operare con altri attrezzi contemplati nella loro licenza di pesca.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al libro verde sulla sanità mobile (mHealth)**

[COM(2014) 219 final]

(2014/C 458/10)

Relatrice: **Isabel CAÑO AGUILAR**

La Commissione europea, in data 10 aprile 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al

*Libro verde sulla sanità mobile (mHealth)*

COM(2014) 219 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° settembre 2014.

Alla sua 501a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta del 10 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 180 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea l'importanza della sanità mobile (*mHealth*) che svolge una serie di funzioni attinenti all'assistenza sanitaria e rappresenta una tecnologia innovativa di sempre maggiore diffusione in tutto il mondo.

1.2 Il CESE valuta favorevolmente il Libro verde in esame, considerando il contributo che la sanità mobile può apportare ai sistemi sanitari europei, i quali devono far fronte a sfide sempre più di rilievo, come ad esempio l'evoluzione demografica.

1.3 Il Comitato ritiene che in tale contesto vada attribuita priorità al miglioramento dell'assistenza sanitaria e non alla riduzione dei costi. Il successo della sanità mobile richiede la partecipazione degli operatori professionali sanitari, il dialogo con le organizzazioni dei pazienti, la promozione della fiducia reciproca fra i pazienti e gli operatori professionali, la creazione di incentivi e l'elaborazione di programmi di formazione a favore di questi ultimi. Occorre infine avviare un dialogo con l'industria del settore.

1.4 Il CESE raccomanda di realizzare campagne d'informazione su tutti gli aspetti connessi alla sanità mobile.

1.5 Il nuovo quadro giuridico migliora sostanzialmente la protezione dei dati personali conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE; tuttavia, ancora non esistono tecnologie in grado di impedire l'accesso non autorizzato alle comunicazioni mobili.

1.6 I grandi volumi di dati (i cosiddetti *Big Data*) sono fondamentali per la ricerca medica. Il CESE ritiene opportuno: a) preservare l'anonimato dei pazienti; b) promuovere i programmi di raccolta dei dati; c) considerare l'eventualità di proibire la brevettabilità e la commercializzazione dei grandi volumi di dati; d) creare tecnologie e stabilire regole relative ai metadati.

1.7 È altresì necessario disciplinare mediante regolamento: a) l'«assistenza sanitaria» ai sensi della direttiva 2011/24/UE; b) le applicazioni informatiche nel campo della sicurezza e del benessere, e c) l'assistenza sanitaria transfrontaliera, attualmente non contemplata dalla legislazione.

1.8 Le norme devono disporre la standardizzazione dei sistemi di sanità mobile e benessere, la loro certificazione e l'approvazione da parte delle autorità competenti.

1.9 La Commissione dovrebbe prendere in considerazione l'elaborazione di strategie nazionali vincolanti per garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mobile.

1.10 L'interoperabilità tecnica e semantica nel quadro dell'apposita strategia europea è importantissima per la diffusione della sanità mobile.

1.11 Un'adeguata conoscenza delle norme e l'uso di apparecchiature certificate contribuiranno a ridurre le responsabilità di fabbricanti e di operatori sanitari.

1.12 La cooperazione internazionale in materia di sanità mobile, con la partecipazione dell'OMS, deve tendere in via prioritaria alla compilazione di un elenco di dispositivi medici, alla definizione dei principi etici, alla protezione dei dati e all'interoperabilità. Va inoltre prevista l'introduzione della sanità mobile nell'agenda dei negoziati fra Stati Uniti e UE in merito al Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP).

1.13 Gli ostacoli regolamentari, economici, strutturali e tecnologici che arrecano pregiudizio all'industria europea devono essere eliminati. Le PMI svolgono un ruolo importante nella sanità mobile.

## 2. Contenuto del Libro verde

2.1 Seguendo i criteri stabiliti dall'OMS, con il termine «sanità mobile» si fa riferimento alla «pratica della medicina e della sanità pubblica supportata da dispositivi mobili, quali telefoni cellulari, dispositivi per il monitoraggio dei pazienti, computer palmari (PDA) e altri dispositivi senza fili».

2.2 La sanità mobile ha un potenziale in termini di assistenza sanitaria poiché il suo approccio è volto a migliorare la prevenzione e la qualità della vita, a dare all'assistenza maggiore efficacia e sostenibilità e a rendere i pazienti più consapevoli e attivi.

2.3 L'aumento degli utenti di telefonia mobile (si contano 6 miliardi di abbonati al mondo) ha favorito le potenzialità del mercato della sanità mobile (stimate a 23 miliardi di dollari entro il 2017).

2.4 Nel 2017, grazie alla sanità mobile, i costi dell'assistenza sanitaria nell'UE potrebbero essere ridotti complessivamente di 99 miliardi di EUR.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE sottolinea l'importanza della sanità mobile, che svolge una serie di funzioni attinenti alla cura della salute e rappresenta una tecnologia del futuro di sempre maggiore diffusione in tutto il mondo.

3.2 Il CESE valuta positivamente il Libro verde, dato che la sanità mobile è in grado di migliorare i sistemi sanitari europei, i quali devono affrontare un numero maggiore di sfide a causa dell'evoluzione demografica e della necessità di gestire il trattamento di malattie croniche, dell'obesità (un problema sempre maggiore nell'UE), del tabagismo e di molte altre emergenze.

3.3 L'UE svolgerà un ruolo essenziale di coordinamento e sostegno. Tuttavia, il CESE ricorda che le responsabilità in materia di elaborazione e gestione dei servizi sanitari ricadono sugli Stati membri, molti dei quali devono far fronte a importanti restrizioni di bilancio.

3.4 Nei paesi sviluppati, il principale motivo della diffusione della sanità mobile è la assoluta necessità di ridurre i costi dell'assistenza sanitaria. Il Comitato tuttavia ribadisce che la priorità deve essere assegnata al miglioramento dell'assistenza sanitaria.

3.5 Per garantire un corretto sviluppo della sanità mobile, il CESE raccomanda:

- la partecipazione degli operatori sanitari alla sua introduzione;
- il dialogo con le organizzazioni di pazienti;
- il dialogo con le industrie produttrici;
- la formazione iniziale e continua del personale sanitario nell'uso delle tecnologie mobili e la creazione di incentivi per motivare tale personale;
- la promozione della fiducia reciproca tra i pazienti e gli operatori sanitari, evitando il rischio dell'«impersonalità» e la carenza di attenzione ai fattori psicologici e sociali<sup>(1)</sup>.

3.6 Il CESE raccomanda di realizzare campagne d'informazione sulla sanità mobile destinate ai cittadini, segnalandone anche i limiti e sottolineando la necessità di usare correttamente i dispositivi sulla salute e il benessere. La popolazione deve sapere che alle nuove possibilità si accompagnano anche dei rischi.

3.7 Il Comitato esprime preoccupazione circa gli effetti delle misure di austerità e le riduzioni di personale sanitario al fine di diminuire le spese mediche. Sottolinea inoltre la necessità di non indebolire i sistemi pubblici di solidarietà collettiva.

---

<sup>(1)</sup> Parere sul tema *eHealth* (TEN/509, 2013), GU C 271 del 19.9.2013, pag. 122.

#### 4. Osservazioni specifiche — Risposte alle domande formulate nel Libro verde

##### 4.1 Sicurezza dei dati

4.1.1 Quali specifiche misure di sicurezza nelle soluzioni di mHealth potrebbero contribuire a evitare il trattamento non necessario e non autorizzato dei dati sanitari?

4.1.2 La mancanza di sicurezza è un ostacolo alla diffusione della sanità mobile.

4.1.3 Non esistono soluzioni che possano «impedire» l'accesso non autorizzato ai dati sanitari, anche se la crittografia e l'autenticazione del paziente sono in grado di ridurre questo rischio in una certa misura. Il mercato offre tecnologie di protezione dei dati la cui affidabilità non è tuttavia garantita.

4.1.4 L'attuale quadro giuridico sulla protezione dei dati nell'UE<sup>(2)</sup> è soggetto a revisione<sup>(3)</sup>. La nuova regolamentazione, la cui entrata in vigore è prevista nel 2015, rappresenta un notevole passo avanti nel diritto alla protezione dei dati personali sancito all'articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e all'articolo 16, paragrafo 2 del TFUE<sup>(4)</sup>.

4.1.5 Il CESE sottolinea quanto segue:

- la creazione di tecnologie efficaci per la protezione dei dati richiede maggiori investimenti e una ricerca pubblica e privata. Il terzo pilastro dell'Agenda digitale («Fiducia e sicurezza») deve fare passi avanti in questo contesto;
- anche se i dati nel campo della sanità e del benessere rientrano nelle norme generali, è opportuno ipotizzare l'inclusione di un capitolo specifico su questa materia;
- l'UE deve fare in modo che lo standard di sicurezza ISO 27001 venga adottato sul piano internazionale.

4.1.6 In che modo gli sviluppatori potrebbero applicare meglio alle app per mHealth i principi di «minimizzazione dei dati», «protezione dei dati fin dalla progettazione» e «protezione di default dei dati»?

4.1.7 I principi enunciati saranno adeguatamente presi in considerazione nella prossima normativa, quello che davvero conta è esigere che vengano altrettanto adeguatamente rispettati. Per quanto concerne la «minimizzazione», gli sviluppatori delle app devono operare con trasparenza nell'offerta dei loro prodotti.

##### 4.2 Grandi volumi di dati («Big Data»)

4.2.1 Quali misure sono necessarie per realizzare pienamente il potenziale dei «big data» prodotti dalla mHealth nell'UE, garantendo nel contempo il rispetto delle norme e delle prescrizioni etiche?

4.2.2 I cosiddetti *Big Data*, il cui volume aumenta costantemente, svolgono un ruolo fondamentale nella ricerca e nella pratica della medicina.

4.2.3 Il CESE ritiene quanto segue:

- per godere della indispensabile fiducia dei pazienti, è necessario fornire loro un'adeguata informazione sull'uso dei dati;
- in qualsiasi caso occorre garantire loro l'anonimato;
- è opportuno che i programmi di ricerca finanziati dall'UE perseguano, tra le altre cose, l'obiettivo di sviluppare le tecnologie per la raccolta di dati sanitari;

<sup>(2)</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

<sup>(3)</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati: COM(2012) 11 final.

<sup>(4)</sup> Parere SOC/455 del CESE del 23 maggio 2012, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 90.

- è opportuno prendere in considerazione il divieto di registrare ufficialmente o di commercializzare i big data;
- occorre mettere i big data liberamente al servizio della comunità scientifica;
- è infine necessario creare tecnologie e definire norme relative ai metadati.

#### 4.3 *Il quadro normativo*

4.3.1 L'attuale quadro normativo dell'UE disciplina adeguatamente i requisiti di sicurezza e prestazione cui devono conformarsi le app per il benessere e lo stile di vita?

4.3.2 L'attuale quadro normativo sui «dispositivi medici»<sup>(5)</sup> è soggetto a revisione. La Commissione ha definito una serie di orientamenti, diretti agli sviluppatori di software e ai produttori di apparecchiature, su quello che può o non può essere incluso in base alle norme vigenti.

4.3.3 Non esiste una definizione di «sistema» ma esistono requisiti specifici per i prodotti venduti sul mercato che uniscono dispositivi inclusi e non inclusi nelle norme.

4.3.4 Non esiste inoltre una distinzione chiara tra i dispositivi per il solo benessere («Mobile Wellness Apps») e quelli di carattere esclusivamente medico («Mobile Medical Apps»).

4.3.5 Di conseguenza è necessario:

- disciplinare mediante regolamento: a) la «sanità mobile» conformemente alla definizione già esistente di «assistenza sanitaria»<sup>(6)</sup> e b) le applicazioni in materia di sicurezza e benessere;
- considerare altresì il problema dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, non ancora regolamentato dalla legislazione attuale;
- perseguire i seguenti obiettivi: a) fornire certezza giuridica agli sviluppatori; b) dare agli operatori professionisti e agli utenti le necessarie garanzie, e c) evitare la commercializzazione di prodotti inutili o dannosi.

4.3.6 È necessario che le autorità e le giurisdizioni competenti rafforzino l'applicazione delle norme unionali in materia di mHealth? In caso affermativo, perché e come?

4.3.7 Sì, al fine di garantire un uso efficace della sanità mobile. Controllare il rispetto delle norme è un compito complesso tenendo conto che esistono più di 40 000 dispositivi in materia di salute e benessere. È dunque indispensabile coordinare e ripartire le funzioni tra la Commissione e gli Stati membri.

#### 4.4 *Sicurezza dei pazienti e trasparenza delle informazioni*

4.4.1 Quali azioni politiche si dovrebbero adottare per assicurare/verificare l'efficacia delle soluzioni di mHealth?

4.4.2 Per quanto concerne le applicazioni, le norme devono stabilire i seguenti obblighi:

- standardizzazione,
- certificazione,
- approvazione da parte delle autorità competenti.

4.4.3 Come garantire un utilizzo sicuro delle soluzioni di mHealth da parte dei cittadini che vi si affidano per valutare le proprie condizioni di salute e il proprio benessere?

4.4.4 Le app relative al benessere della persona devono soddisfare gli stessi requisiti di quelle per uso sanitario in quanto anch'esse raccolgono informazioni sulla salute della persona.

---

<sup>(5)</sup> Direttiva 93/42/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 concernente i dispositivi medici Cfr. anche la direttiva 98/79/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 1998 relativa ai dispositivi medico-diagnostici in vitro (GU L 331 del 7.12.1998, pag. 1) e la direttiva del Consiglio del 20 giugno 1990, concernente i dispositivi medici impiantabili attivi (GU L 189 del 20.7.1990, pag. 17).

<sup>(6)</sup> Cfr. l'articolo 3 della direttiva 2011/24/UE sull'assistenza sanitaria transfrontaliera (GU L 88 del 4.4.2011, pag. 45).

#### 4.5 Ruolo della sanità mobile nei sistemi sanitari e parità di accesso

4.5.1 Esistono esempi di adozione delle soluzioni di mHealth nei sistemi sanitari dell'UE? Quali buone prassi esistono nell'organizzazione dell'assistenza sanitaria per ottimizzare l'uso della mHealth al fine di migliorare la qualità delle cure prestate (ad esempio, orientamenti clinici per l'uso della mHealth)? Esistono elementi per affermare che la mHealth potrebbe contenere o ridurre i costi dell'assistenza sanitaria nell'UE?

4.5.2 La relazione della PwC citata dalla Commissione segnala la necessità di apportare «ulteriori elementi di prova» circa i benefici economici e clinici a lungo termine della sanità mobile (pag. 21).

4.5.3 Quale azione politica potrebbe essere opportuna a livello unionale, nonché nazionale, per favorire un accesso equo e agevole all'assistenza sanitaria tramite la mHealth?

4.5.4 Conformemente ai trattati e sulla base dei valori comuni dell'UE, la Commissione dovrebbe predisporre azioni politiche per garantire la parità di accesso alla sanità mobile e obbligare gli Stati membri ad elaborare strategie nazionali sui servizi di telemedicina, affrontando anche il problema della parità di accesso.

4.5.5 La sanità mobile deve essere parte integrante del sistema sanitario, accessibile a tutti e non solo a coloro che hanno un più elevato grado d'istruzione e dispongono di maggiori risorse.

4.5.6 Il CESE è preoccupato che l'introduzione della sanità mobile possa aumentare le disparità di accesso all'assistenza sanitaria, tra l'altro per i seguenti fattori:

- il gap digitale;
- le disuguaglianze nell'introduzione della banda larga a livello territoriale;
- la mancanza di misure specifiche per le persone con determinate disabilità;
- il prezzo elevato delle apparecchiature di cui il paziente deve disporre (smartphone, tablet).

4.5.7 Per diffondere la sanità mobile è indispensabile adottare le misure volte a promuovere l'inclusione nella società digitale e quelle a favore dei cittadini con maggiori esigenze nel campo dell'assistenza sanitaria, ad esempio gli anziani, i malati cronici e i disabili, ad un prezzo ragionevole.

#### 4.6 Interoperabilità

4.6.1 Quali altre azioni si possono intraprendere, oltre a quelle proposte dal piano d'azione sulla sanità elettronica 2012-2020, per aumentare l'interoperabilità delle soluzioni di mHealth?

4.6.2 Stabilire meccanismi sicuri ed affidabili per la trasmissione di dati sanitari attraverso dispositivi medici.

4.6.3 È necessario fare di più per garantire l'interoperabilità delle applicazioni di mHealth con le cartelle cliniche elettroniche?

4.6.4 Sì. Il volume di dati relativi alla salute raddoppia ogni 18 mesi e questo ritmo di crescita rende indispensabile l'elaborazione di standard. Questi ultimi svolgono funzioni diverse nei vari settori dell'assistenza sanitaria, tuttavia le norme in materia di interoperabilità rappresentano la pietra angolare per la creazione di interfacce utilizzabili tra sistemi differenti.

4.6.5 È altresì importante fare passi avanti sul piano semantico nel quadro di SNOMED CT (*Systematized Nomenclature of Medicine — Clinical Terms*).

4.6.6 In caso affermativo, chi deve intervenire e in che modo?

4.6.7 La Strategia europea sull'interoperabilità, alla quale prendono parte la Commissione e gli Stati membri (alcuni dei quali hanno già elaborato norme in materia) sembra essere l'ambito adeguato.

#### 4.7 Responsabilità

4.7.1 Quali consigli bisognerebbe dare ai produttori di mHealth e agli operatori sanitari per aiutarli a ridurre i rischi che presentano l'uso e la prescrizione di soluzioni di mHealth?

4.7.2 La normativa applicabile è la seguente: per quanto concerne la responsabilità (contrattuale o extracontrattuale) nelle prestazioni mediche transfrontaliere è la legge dello Stato membro in cui le cure vengono somministrate (articolo 4, paragrafo 1 della direttiva 2011/24/UE). Il caso dei prodotti difettosi è invece disciplinato dalla direttiva 85/374/CEE, nella quale si stabilisce il principio della responsabilità oggettiva.

4.7.3 Agli operatori sanitari si raccomanda di seguire i protocolli stabiliti e di utilizzare apparecchiature e procedure certificate. Ai fabbricanti si consiglia un'adeguata conoscenza delle esigenze giuridiche. In entrambi i casi occorre stabilire chi si assume i costi assicurativi.

#### 4.8 Ricerca e innovazione nella sanità mobile

4.8.1 Indicate argomenti specifici per la ricerca e l'innovazione a livello dell'UE e specificate quali dovrebbero essere le priorità di diffusione per la mHealth?

4.8.2 I programmi esistenti nell'ambito di Orizzonte 2020 coprono, sul piano tecnico, i principali settori di ricerca.

4.8.3 Il CESE propone di analizzare anche l'impatto sociale della sanità mobile, in particolare sulle persone anziane, i disabili, gli immigrati e le persone che dispongono di risorse più limitate.

4.8.4 In che modo le applicazioni satellitari basate su sistemi di navigazione dell'UE (EGNOS e Galileo) potranno contribuire allo sviluppo di soluzioni di mHealth innovative?

4.8.5 Indubbiamente, i progressi nella localizzazione geografica e i miglioramenti nel campo delle comunicazioni renderanno più efficace la sanità mobile.

#### 4.9 Cooperazione internazionale.

4.9.1 Quali problemi si dovrebbero affrontare (in via prioritaria) nel contesto della cooperazione internazionale per aumentare la diffusione della mHealth e in che modo? Quali buone prassi di altri mercati importanti (ad esempio, USA e Asia) si potrebbero adottare nell'UE per favorire la diffusione della mHealth?

4.9.2 I negoziati relativi al Partenariato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP), che hanno avuto inizio nel luglio 2013, dovrebbero includere la sanità mobile nella loro agenda.

4.9.3 Settori prioritari di cooperazione internazionale con la partecipazione dell'OMS:

- elenco delle app considerate dispositivi medici, da aggiornare regolarmente;
- principi etici;
- protezione dei dati in conformità con lo standard ISO 27001;
- interoperabilità.

#### 4.10 Accesso degli imprenditori del web al mercato della mHealth Il mercato delle app

4.10.1 Gli imprenditori del web fanno fatica ad accedere al mercato della sanità mobile? In caso affermativo, quali sfide si trovano di fronte? Chi può intervenire per affrontarle e in che modo? In che modo la Commissione può favorire, se necessario, l'accesso dell'industria e degli imprenditori al mercato della mHealth, ad esempio attraverso iniziative come «Startup Europe» o il partenariato europeo per l'innovazione sull'invecchiamento attivo e in buona salute (EIP AHA)?

4.10.2 L'industria si trova dinanzi ad ostacoli di tipo:

- regolamentare (mancanza di chiarezza delle norme);

- economico (è necessario incrementare la ricerca sui benefici per il sistema sanitario e modificare il regime di incentivi alla sanità);
- strutturale (scarsa integrazione tra i diversi livelli dell'amministrazione sanitaria);
- tecnologico (standard di qualità, sistemi di certificazione, interoperabilità).

4.10.3 I problemi vanno affrontati ciascuno al livello appropriato di competenza:

- Gli Stati membri, per quanto concerne l'organizzazione territoriale del sistema sanitario;
- L'UE per quanto attiene alla frammentazione del mercato e alla scarsa chiarezza delle norme.

4.10.4 Il CESE sottolinea la necessità di sostenere le PMI europee, le quali possono svolgere un ruolo importante sul mercato della sanità mobile.

4.10.5 Le *start up* europee hanno bisogno di fonti di finanziamento più adeguate attraverso sia i canali tradizionali (banche) sia quelli non tradizionali (ad esempio *crowdfunding*). Il capitale di rischio (previsto dal programma Orizzonte 2020) e i sistemi di partenariato pubblico-privato devono contribuire al rafforzamento dell'industria europea.

Bruxelles, 10 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Strategia di sicurezza marittima dell'UE»**

(2014/C 458/11)

Relatrice: **BREDIMA**

La Commissione europea, in data 20 novembre 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione congiunta:

*Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea*

JOIN(2014) 9 final.

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

Alla sua 501a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 settembre 2014 (seduta dell'11 settembre 2014), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime apprezzamento per la volontà politica di cui l'UE ha dato dimostrazione nel porre la sicurezza marittima in cima alla propria agenda politica e sostiene la comunicazione congiunta sugli elementi per una strategia di sicurezza marittima europea (EMSS) nonché l'approccio olistico da essa utilizzato per fronteggiare le minacce che presentano varie sfaccettature. La società civile europea è direttamente interessata dall'EMSS. Il CESE è favorevole a un approccio strategico intersettoriale alla sicurezza marittima che prenda come punto di partenza i risultati già acquisiti, senza creare nuove strutture. Tale approccio consentirà di creare posti di lavoro, in linea con la strategia Europa 2020 per la crescita, e renderà la professione marittima più attraente per i lavoratori marittimi.

1.2 Il CESE sostiene le sinergie proposte tra la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), Europol, l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), l'Agenzia europea per la difesa (AED), lo Stato maggiore dell'UE, e la direzione Gestione delle crisi e pianificazione. Appoggia la ricerca di sinergie transnazionali tra attività marittime nel rispetto del principio di sussidiarietà. Un approccio globale dell'UE, basato anche su una analisi comune della situazione, assicurerà un utilizzo più efficace delle risorse, grazie a un miglior coordinamento delle attività di vigilanza.

1.3 Il CESE invita l'UE a impegnarsi maggiormente per operare con le risorse esistenti della NATO. Accoglie con favore i risultati positivi della co-ubicazione dei loro quartier generali a Northwood, e propone una più stretta collaborazione con i Capi delle Marine europee (CHENS), le guardie costiere nazionali ed il Forum europeo per le funzioni esercitate dalle guardie costiere, sulla base dell'esperienza di Frontex e della Rete europea di pattuglie costiere.

1.4 Il CESE apprezza l'iniziativa di «messa in comune e condivisione» delle capacità in termini di attrezzature e dell'impegno militare/civile. Tale iniziativa presuppone la compatibilità delle norme relative alle capacità marittime e navali. La cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri contribuirà a ottimizzare l'utilizzo delle infrastrutture disponibili e ad assicurare l'efficienza in rapporto ai costi.

1.5 La ratifica e l'attuazione, da parte degli Stati membri e di altri paesi del mondo, della Convenzione UNCLOS del 1982 e della Convenzione SUA del 1988 per la repressione degli atti illeciti, costituiranno la base giuridica per un'azione penale. Il CESE ribadisce la necessità di una più stretta cooperazione con l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) riguardo all'attuazione delle sue convenzioni in materia di sicurezza marittima.

1.6 L'attuazione del Codice internazionale per la sicurezza degli impianti portuali e delle navi (codice ISPS) dovrebbe essere rafforzata nei porti dell'UE e in quelli dei paesi terzi (ad esempio, in Africa occidentale), come metodo per prevenire atti di pirateria, rapine a mano armata e furti di carichi. Il rispetto del codice ISPS è indispensabile per lo screening dei container che possono fungere da «cavalli di Troia» nei porti.

1.7 Il CESE riafferma la necessità di una tracciatura più sistematica dei flussi finanziari derivati dagli atti di pirateria e dalle altre azioni illegali commesse in mare, in collaborazione con le Nazioni Unite, la NATO e gli Stati Uniti.

1.8 Sussistono preoccupazioni riguardo alla tempestiva introduzione e alla disponibilità a livello mondiale di corsi riconosciuti per la formazione dei marittimi in materia di sicurezza, obbligatori a decorrere dal 1° gennaio 2014. Viene accolto con favore il periodo di tolleranza (tra il 1° gennaio 2014 e il 1° luglio 2015) previsto dall'IMO per il controllo da parte dello Stato di approdo della conformità con i certificati previsti dal regolamento VI/6 del codice sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia (STCW). I gruppi di valutazione statunitensi specializzati nella lotta contro la pirateria sono un esempio di buone pratiche da seguire nell'UE, per quanto riguarda i controlli volontari del livello di preparazione contro gli atti di pirateria a bordo delle imbarcazioni.

1.9 Il CESE rileva che le azioni penali contro i reati di pirateria non stanno avendo effetti deterrenti, dato che tribunali distinti pronunciano sentenze notevolmente discordanti tra loro. Per contrastare una forma di criminalità internazionale come la pirateria e porre fine alla situazione di impunità, occorre armonizzare la legislazione sulla lotta alla pirateria.

1.10 L'operazione «Corno d'Africa», che affronta le cause profonde del problema a terra, è un esempio riuscito che può essere utilizzato, *mutatis mutandis*, come modello in altri settori. Garantire condizioni di vita dignitose a terra potrebbe rendere meno interessante la pirateria. Il CESE si esprimerà a favore del prolungamento delle operazioni *Ocean Shield* («Scudo oceanico») della NATO e Atalanta, quando dovranno essere rinnovate.

1.11 Il CESE esorta le istituzioni dell'UE a esercitare pressioni politiche e diplomatiche in risposta all'intensificazione degli atti di pirateria in Africa occidentale. L'Accordo di partenariato economico (APE) della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) tra l'UE e 16 Stati africani, l'Accordo di Cotonou e il Partenariato UE-Africa possono rappresentare un'utile leva d'azione a questo proposito. Per facilitare gli scambi tra l'UE e l'ECOWAS servono rotte commerciali e di trasporto sicure. La Nigeria dovrebbe ricevere assistenza per modernizzare la sua guardia costiera e dovrebbe essere incoraggiata a permettere l'accesso alle proprie acque territoriali alle guardie armate di altri Stati.

1.12 Il CESE accoglie con favore le conclusioni del Consiglio sul golfo di Guinea (17/3/2014) che devono essere tradotte in misure specifiche. Le società civili locali dovrebbero essere coinvolte, per assicurare una migliore comprensione del contesto locale, e sostenute, per esercitare pressioni sui governi affinché trovino soluzioni utili per affrontare le sfide in materia di sicurezza nel golfo di Guinea.

1.13 Sarebbe opportuno nominare un rappresentante speciale dell'UE per l'Africa occidentale, come è avvenuto per il Corno d'Africa; esprimere apprezzamento per la risoluzione dell'ONU sulla strategia antipirateria in Africa occidentale (novembre 2013); rafforzare la cooperazione a livello di guardie costiere tra Africa orientale e occidentale.

1.14 Dovrebbero essere introdotte norme per le società di sicurezza marittima concordate a livello internazionale. La norma ISOPAS 28007 assicurerà condizioni di parità per le società private di guardie armate a livello mondiale.

1.15 Il CESE plaude all'intensificazione dell'attività di sorveglianza marittima allo scopo di individuare tempestivamente gli atti illeciti compiuti in mare, attraverso la cooperazione rafforzata tra EMSA, Frontex e Centro comune di ricerca (JRC). Le attività di ricerca e sviluppo in materia di sicurezza marittima dovrebbero essere rafforzate in collaborazione con il JRC.

1.16 A proposito della grave tragedia umana dell'immigrazione irregolare via mare, il CESE ribadisce la necessità di intraprendere le seguenti azioni:

- sviluppare una politica di immigrazione europea che tenga conto della propria dimensione esterna e interna;
- concludere accordi con i paesi di origine e di transito degli immigrati, per combattere le reti criminali dedite alla tratta di esseri umani e intraprendere azioni penali in collaborazione con Europol/Interpol;
- stilare un elenco dei trafficanti di esseri umani (sul modello dell'elenco dei finanziatori degli atti di pirateria) per reprimere il riciclaggio di denaro;

- rafforzare e finanziare Frontex in modo che possa funzionare come un'autentica agenzia europea per le frontiere;
- collaborare con la società civile nei paesi di provenienza degli immigrati irregolari, per dissuaderli dall'intraprendere viaggi che possono mettere in pericolo la loro vita;
- sviluppare, a livello di guardia costiera, attività di pattugliamento e di soccorso di migranti;
- rafforzare il controllo effettivo delle frontiere marittime esterne, attraverso il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur).

1.17 Il CESE ritiene che i diritti umani fondamentali, nonché i principi e i valori sanciti nel diritto dell'UE, debbano essere presi in considerazione nell'attuare la strategia di sicurezza marittima europea (EMSS), e debbano essere promossi nei paesi terzi.

1.18 Il CESE accoglie favorevolmente la proposta di creare partenariati tra tutte le parti interessate in materia di sicurezza marittima sia a livello dell'UE che in seno agli Stati membri, comprese le aziende del settore, le parti sociali e la società civile. L'applicazione della legislazione esistente, in collaborazione con le parti sociali, dovrebbe consentire un approccio alla sicurezza marittima più efficace in termini di costi.

## 2. Introduzione

2.1 L'importanza dei flussi marittimi mondiali per l'UE è cresciuta a seguito della globalizzazione. Le attività illegali in mare sono aumentate di numero e si sono fatte più complesse, spingendo l'UE ad adottare un approccio olistico per farvi fronte. La sorveglianza marittima rappresenta tuttavia una sfida, data l'enorme estensione delle coste dell'UE e degli oceani.

2.2 Si tratta di una responsabilità internazionale condivisa che richiede solidi partenariati con i paesi terzi e le organizzazioni regionali. La strategia europea in materia di sicurezza (ESS) non faceva alcun riferimento alla dimensione marittima, limitandosi a identificare la pirateria come una minaccia. La politica marittima integrata europea (IMP) affrontava le questioni marittime ignorando quasi completamente la dimensione relativa alla sicurezza. La EMSS è stata adottata per rispondere all'impellente necessità di rivedere l'approccio dell'UE alla sicurezza marittima.

### 2.3 Comunicazione congiunta

2.3.1 La comunicazione congiunta della Commissione europea e del Servizio europeo per l'azione esterna *Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea (6/3/2014)* rappresenta un primo passo avanti verso l'attuazione dell'EMSS attraverso un piano d'azione.

2.3.2 Secondo la comunicazione, la sicurezza marittima dipende da un approccio strategico intersettoriale. Le minacce alla sicurezza marittima comprendono: controversie sulle acque territoriali, proliferazione di armi di distruzione di massa, pirateria, azioni terroristiche, attività della criminalità organizzata e transfrontaliera (traffico di esseri umani, droga e armi), pesca non dichiarata e non regolamentata, catastrofi naturali.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie favorevolmente la comunicazione congiunta sugli elementi per una EMSS intesa ad assicurare un approccio completo e integrato alle minacce e alle opportunità in mare. Esprime inoltre apprezzamento per la consultazione da parte del SEAE, che rappresenta un'opportunità per rafforzare le relazioni tra il SEAE e il CESE. L'EMSS è incentrata sul coordinamento tra tutti gli attori europei e gli Stati membri interessati alla sicurezza marittima, e mira a colmare le lacune della Politica marittima integrata (IMP) del 2007.

3.2 A livello dell'UE dovrebbe essere adottato un approccio integrato che combini gli strumenti civili e militari e comprenda gli aspetti interni ed esterni della sicurezza marittima. Le nazioni marittime dovrebbero promuovere iniziative di integrazione marittima regionale in grado di portare alla condivisione e messa in comune dei beni navali cruciali al fine di soddisfare le esigenze di capacità dell'UE.

3.3 Il CESE ha esaminato, in diversi pareri, i rischi potenziali per la sicurezza marittima (ad esempio, pirateria, immigrazione irregolare via mare, sicurezza nei porti) <sup>(1)</sup>. Le minacce alla sicurezza marittima interessano la società civile, che comprende marittimi, armatori, pescatori, esportatori e importatori, turisti, consumatori e comunità locali delle regioni costiere e insulari dell'UE. Si è già provveduto ad una valutazione degli enormi costi della pirateria marittima per i consumatori, mentre devono essere ancora stimati i costi derivanti per questa categoria dalle minacce alla sicurezza marittima che presentano varie sfaccettature.

3.4 L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero promuovere l'universalità della Convenzione UNCLOS e insistere sulla sua attuazione uniforme. Essa stabilisce infatti un quadro giuridico per le attività marittime e può servire da guida per la risoluzione pacifica delle controversie marittime.

3.5 La strategia dell'UE per il Corno d'Africa dovrebbe servire da modello per un approccio globale che preveda strumenti politici, diplomatici, sociali ed economici, oltre al coordinamento tra le diverse iniziative, agenzie e strumenti dell'UE, prendendo di mira le cause profonde della pirateria. Il CESE sostiene il quadro strategico per il Corno d'Africa, che si articola in tre missioni di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) attualmente in corso nella regione (EUNAVFOR Atalanta, la missione di formazione dell'UE in Somalia, EUCAP Nestor).

3.5.1 Le organizzazioni di armatori e lavoratori marittimi (ICS, ECSA, ITF/ETF, l'associazione SOS *Save our seafarers*) si sono unite per lanciare un'azione di sensibilizzazione sui costi umani ed economici della pirateria. Il documento congiunto ECSA/ETF (settembre 2013) sulla pirateria nel Golfo di Guinea ha ribadito le preoccupazioni delle parti sociali. Il CESE considera la pirateria un disincentivo allo svolgimento della professione di marittimo e un fattore che pregiudica le campagne volte a incoraggiare potenziali lavoratori a intraprendere questa carriera.

3.5.2 Il CESE ribadisce che l'obiettivo di tutti gli sforzi dovrebbe consistere nell'evitare di mettere in pericolo la salute fisica e mentale dei marittimi vittime di attacchi di pirateria. La Camera internazionale della marina mercantile (ICS) ha redatto degli orientamenti con esempi di buone pratiche per le compagnie di navigazione, in modo che queste ultime possano assistere i marittimi vittime di atti di pirateria e le loro famiglie.

3.6 L'UE dovrebbe promuovere il rafforzamento delle capacità in materia di sicurezza marittima nel Golfo di Guinea. L'esistenza di rotte commerciali sicure è un presupposto indispensabile per lo sviluppo della capacità economica. La sicurezza marittima dovrebbe essere vista come parte dell'agenda dell'UE per sostenere gli scambi e lo sviluppo a livello locale.

3.7 Le attività criminali (traffico di esseri umani, droga e armi) si stanno intensificando lungo le coste dell'Africa occidentale. I paesi del Golfo di Guinea forniscono rispettivamente il 13 % e il 6 % delle importazioni di petrolio e di gas nell'UE: il 5,8 % del petrolio importato nell'UE viene prodotto dalla Nigeria. Le recenti scoperte di riserve di gas e petrolio off-shore aumenteranno ulteriormente l'importanza di questa regione. Il CESE esprime apprezzamento per la formazione per le guardie costiere fornita nell'ambito del programma sulle rotte marittime a rischio nel Golfo di Guinea (Crimgo). Servono sinergie, tra le agenzie dell'UE e gli attori dei paesi terzi, nell'interpretazione delle immagini satellitari delle imbarcazioni. La conoscenza della situazione marittima è essenziale e gli operatori privati dovrebbero aiutare i governi ad ottenere un'immagine più completa del settore marittimo. Nel Golfo di Guinea dovrebbe essere introdotto un sistema affidabile di segnalazione degli incidenti.

3.8 Il Mare Mediterraneo si trova a fronteggiare diverse sfide in materia di sicurezza marittima (come terrorismo, traffici illeciti e immigrazione). Gli investimenti nella cooperazione marittima regionale devono comprendere attività di informazione, vigilanza e pattugliamento e interventi a livello di guardia costiera.

---

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *Politica europea dell'immigrazione e relazioni con i paesi terzi* (non ancora pubblicato in GU).

GU C 67 del 6.3.2014, pagg. 32-46.

GU C 161 del 6.6.2013, pagg. 87-92.

GU C 76 del 14.3.2013, pagg. 15-19.

GU C 107 del 6.4.2011, pagg. 64-67.

GU C 44 dell'11.2.2011, pagg. 173-177.

GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 131-135.

GU C 255 del 22.9.2010, pagg. 103-109.

GU C 211 del 19.8.2008, pagg. 31-36.

GU C 168 del 20.7.2007, pagg. 57-62.

GU C 32 del 5.2.2004, pagg. 21-27.

GU C 061 del 14.3.2003, pagg. 174-183.

Relazione e risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione marittima della politica europea comune in materia di sicurezza, 12 settembre 2013.

3.9 La delimitazione di zone economiche esclusive, in linea con la Convenzione UNCLOS, permetterebbe di assicurare la risoluzione pacifica delle controversie territoriali, evitando conflitti relativi alla scoperta di riserve di idrocarburi off-shore nel Mar Mediterraneo orientale.

3.10 L'UE ha un interesse strategico nell'impedire l'intensificazione dei conflitti regionali nella regione del Mare Nero, al fine di assicurare la sicurezza energetica e la diversificazione del suo approvvigionamento energetico.

3.11 Sebbene le norme generali di sicurezza nei porti dell'UE stiano migliorando, il livello di sicurezza dovrebbe essere ulteriormente innalzato, mediante una più rigorosa attuazione del codice ISPS relativo alla sicurezza degli impianti portuali e dei container. La relazione francese sul *Traffico di armi per mare* (10 febbraio 2014) evidenzia i flussi illegali di armi convenzionali su navi portacontainer. L'esperienza negli Stati Uniti ha tuttavia mostrato che non è possibile effettuare uno screening sul 100 % dei container. La sicurezza assoluta non può essere garantita in un mondo non sicuro.

3.12 Il CESE aderisce pienamente alla posizione espressa nella comunicazione in esame: «L'apertura delle possibili vie di trasporto attraverso l'Artico e lo sfruttamento delle sue risorse naturali e minerarie comporteranno specifici problemi ambientali che dovranno essere gestiti con la massima cautela; a tal fine sarà di fondamentale importanza la cooperazione con i partner».

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE appoggia pienamente le misure di protezione a bordo (migliori pratiche di gestione) introdotte dalle compagnie di navigazione, nonché le norme concordate a livello internazionale relative alle guardie armate private a bordo delle imbarcazioni.

4.2 L'iniziativa di «messa in comune e condivisione», beneficiando del programma LeaderSHIP 2020, promuoverà lo sviluppo di reti tra gli operatori nel settore della costruzione e riparazione di navi.

4.3 Gli Stati membri e il settore marittimo dovrebbero armonizzare le norme per assicurare la compatibilità operativa in Europa delle capacità marittime e navali, ivi compreso in materia di sistemi e tecnologie di comunicazione.

4.4 È necessario procedere all'attuazione della rete di sorveglianza marittima (Marsur), del lavoro svolto dall'EMSA e del programma Copernicus. L'EMSA ha ricevuto richieste di sorveglianza marittima attraverso SafeSeaNet, LRIT, CleanSeaNet e Thetis. Il CESE plaude al lavoro svolto dall'Ambiente comune per la condivisione delle informazioni (CISE) per sviluppare un'efficace capacità di vigilanza marittima europea.

4.5 Le persone soccorse in mare rappresentano un problema in termini di sicurezza poiché devono essere portate a terra e identificate. I servizi di ricerca e soccorso (SAR) dipendono dalle navi che forniscono loro assistenza, e le comunicazioni satellitari offrono un contributo indispensabile alle operazioni di salvataggio. Gli Stati membri dovrebbero applicare le convenzioni e le linee guida pertinenti dell'IMO sul trattamento delle persone soccorse in mare, che forniscono indicazioni ai governi e ai comandanti delle navi in merito ai loro obblighi.

4.6 Il CESE sottolinea la necessità di applicare le norme giuridiche esistenti in materia di luoghi di rifugio (approdo) per le navi in difficoltà, che sono considerate un pericolo per la navigazione e una minaccia per la vita umana e l'ambiente. I diversi casi di ritardo nel fornire tale luogo di approdo mostrano la necessità di una rapida risposta da parte degli Stati costieri. Le linee guida dell'IMO sui luoghi di rifugio (risoluzione A.949 (23)) nonché quelle sul controllo delle navi in situazione di emergenza (2007), e il sistema UE di monitoraggio del traffico navale e d'informazione (direttiva 2002/59, modificata dalla direttiva 2009/17) costituiscono il quadro giuridico in materia. È fondamentale che tutti gli Stati costieri ratifichino e attuino tali strumenti giuridici.

4.7 Il CESE accoglie favorevolmente l'impegno dell'UE ad uno sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca, poiché la pesca illegale, non regolamentata e non dichiarata rappresenta un'attività criminale dovunque venga praticata. Il CESE plaude alla recente decisione dell'UE di vietare (lista nera) l'accesso al proprio mercato dei prodotti pescati illegalmente da tre paesi, in violazione della Convenzione UNCLOS.

4.8 Il CESE ribadisce la necessità di proteggere da potenziali minacce le risorse marittime e la biodiversità dell'UE, sia che si tratti della pesca o delle risorse minerali nelle proprie acque territoriali. Inoltre l'efficacia delle telecomunicazioni dipende dalla salvaguardia della sicurezza dei cavi sottomarini, mentre l'efficienza energetica dipende dal mantenimento della sicurezza di oleodotti e gasdotti.

4.9 La sicurezza marittima comprende anche la prevenzione della contaminazione delle acque marine a seguito di incidenti nucleari, sversamenti illegali di sostanze chimiche o gravi disastri con dispersione di inquinanti. Il CESE invita l'UE ad operare per preservare l'integrità ecologica dell'ambiente marittimo.

Bruxelles, 11 settembre 2014.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Henri MALOSSE

---







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



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

**IT**