



### Sommario

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

##### PARERI

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

##### **504ª sessione plenaria del CESE dei giorni 21 e 22 gennaio 2015**

2015/C 242/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo della società civile alla revisione della strategia UE-Asia centrale» (parere esplorativo) . . . . .	1
2015/C 242/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro» (parere di iniziativa) . . . . .	9
2015/C 242/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare» (parere d'iniziativa) . . . . .	15
2015/C 242/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Situazione dopo la scadenza del regime delle quote latte nel 2015» (parere d'iniziativa) . . . . .	24
2015/C 242/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Ipersensibilità elettromagnetica» (parere d'iniziativa) . . . . .	31
2015/C 242/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Situazione e condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile in Turchia» . . . . .	34

#### III *Atti preparatori*

##### COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

##### **504ª sessione plenaria del CESE dei giorni 21 e 22 gennaio 2015**

2015/C 242/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali» COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD) . . . . .	39
---------------	--	----

2015/C 242/08	Parere 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 — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro» COM(2014) 473 <i>final</i> . . . . .	43
2015/C 242/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione relativa a sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti» [COM(2014) 215 <i>final</i> ] . . . . .	48
2015/C 242/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio» COM(2014) 556 <i>final</i> — 2014/0255 (COD) e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai medicinali veterinari» COM(2014) 558 <i>final</i> — 2014/0257 (COD) . . . . .	54
2015/C 242/11	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 — Verso una florida economia basata sui dati» [COM(2014) 442 <i>final</i> ] . . . . .	61
2015/C 242/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure che l'Unione può adottare in merito all'effetto combinato dei dazi antidumping/compensativi e delle misure di salvaguardia (codificazione)» [COM (2014) 318 <i>final</i> — 2014/0164 (COD)]. . . . .	66

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

504<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 21 E 22 GENNAIO 2015

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo della società civile alla revisione della strategia UE-Asia centrale»**

**(parere esplorativo)**

(2015/C 242/01)

**Relatore: Jonathan PEEL**

**Correlatore: Dumitru FORNEA**

Il ministro degli Esteri f.f., nonché ministro degli Interni della Repubblica di Lettonia Rihards KOZLOVSKIS, con lettera del 25 settembre 2014, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*«Il contributo della società civile alla revisione della strategia UE-Asia centrale».*

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

Alla sua 504<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 180 voti favorevoli, 2 voti contrari e 18 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con grande favore la richiesta rivoltagli dalla prossima presidenza lettone dell'UE di un parere esplorativo sull'imminente revisione biennale della strategia dell'UE per un nuovo partenariato con l'Asia centrale <sup>(1)</sup>, in particolare la sua proposta di un approfondimento delle relazioni dell'UE con i cinque paesi dell'Asia centrale <sup>(2)</sup> in modo da creare un efficace partenariato, inserendola tra le principali priorità dell'Unione in materia di politica esterna.

1.1.1 In tal modo, il CESE attirerebbe di nuovo l'attenzione sulle conclusioni e le raccomandazioni formulate nel suo parere del 2011 dedicato all'Asia centrale <sup>(3)</sup>, che restano tuttora valide.

<sup>(1)</sup> *European Union and Central Asia: A Strategy for a New Partnership* (Unione europea e Asia centrale: una strategia per un nuovo partenariato), Consiglio QC-79.07.222.29C, ottobre 2007.

<sup>(2)</sup> Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan.

<sup>(3)</sup> CESE 1010/2011 (GU C 248 del 25.8.2011, pag. 49).

1.2 Il CESE pone in rilievo le conclusioni formulate dal Consiglio in occasione della precedente revisione, secondo cui la strategia dell'UE «si è dimostrata e resta valida»<sup>(4)</sup>. Qualunque tentativo da parte dell'UE di approfondire le proprie relazioni con i cinque paesi dell'Asia centrale deve restare pragmatico ed adeguarsi all'evolversi delle realtà politiche, economiche e sociali della regione, senza trascurare i valori ed i principi dei diritti umani fondamentali e con un livello sufficiente di flessibilità, dove possibile, in modo da agevolare lo sviluppo di relazioni di reciproco vantaggio.

1.2.1 E soprattutto non sarà necessario ricordare all'UE che, a differenza dei paesi europei, i cinque Stati dell'Asia centrale non sono uniti da un autentico senso di affinità regionale e vanno quindi trattati singolarmente, e che, se si approfondirà o rafforzerà il coinvolgimento dell'Unione in tale regione, le sue relazioni di più ampio respiro con la Russia sono destinate inevitabilmente a risentirne. L'UE deve tener conto delle strutture di potere esistenti nella regione, riservandosi però il diritto di agire autonomamente. Dal momento che i cinque paesi facevano parte dell'ex Unione sovietica, la Russia ritiene, come nel caso dell'Ucraina, che questa regione ricada nella sua sfera d'influenza. Di conseguenza, occorre un'interazione reciproca tra questa revisione, la strategia generale dell'UE nei confronti della Russia e le sue relazioni con la Russia.

1.3 Il CESE rileva che la collocazione strategica dell'Asia centrale ha acquisito maggiore importanza dal 2011 a questa parte, soprattutto a seguito della crisi ucraina. Osserva inoltre che il coinvolgimento cinese nella regione aumenta esponenzialmente. Tale regione è quindi importante per le relazioni UE-Cina e rappresenta una grande opportunità di rafforzare il Partenariato strategico UE-Cina soprattutto ricorrendo a una maggiore cooperazione nei settori dell'energia e dei trasporti. Il CESE raccomanda pertanto di esaminare in modo approfondito questo aspetto.

1.3.1 La strategia di partenariato riconosce nell'energia e nei trasporti un settore prioritario. Il CESE ribadisce la raccomandazione già formulata nel 2011 secondo cui il mantenimento dei contatti tra l'UE e le notevoli risorse energetiche potenziali dell'Asia centrale deve basarsi su considerazioni pratiche ed economiche. L'UE partecipa a ragione allo sviluppo del settore energetico in questi paesi, anche perché le loro risorse offrono all'Europa fonti di approvvigionamento aggiuntive e complementari (ma non alternative), sebbene sussistano complicazioni dovute a questioni di transito e trasporto. Sarà tuttavia importante evitare qualunque possibile incomprensione tra UE e Cina dato l'interesse di entrambe ad incrementare l'approvvigionamento energetico dall'Asia centrale.

1.3.2 Il CESE raccomanda vivamente di ricorrere alla grande esperienza maturata dall'UE nel promuovere la cooperazione per accrescere l'efficienza energetica e utilizzare fonti energetiche rinnovabili, in quanto la regione presenta un notevole potenziale ancora da sfruttare; un ampliamento della cooperazione regionale con l'EITI<sup>(5)</sup> costituisce anch'esso un obiettivo primario.

1.3.3 Il CESE ribadisce la raccomandazione già formulata nel 2011: occorre allineare completamente tra loro i corridoi di trasporto proposti dalla Cina e dall'UE, se possibile anche nel caso delle infrastrutture ferroviarie. Il CESE raccomanda altresì di impegnarsi più a fondo per ottenere risultati dall'IGC-Traceca<sup>(6)</sup> (commissione intergovernativa per il corridoio di trasporto Europa-Caucaso-Asia) al fine di accelerare lo sviluppo di una catena di infrastrutture sostenibile che garantisca il trasporto multimodale (in particolare le infrastrutture ferroviaria e stradale) collegando il corridoio Europa-Caucaso-Asia con le reti transeuropee di trasporto (TEN).

1.4 L'UE, tuttavia, non riuscirà a conquistare il cuore e la mente delle popolazioni dell'Asia centrale perseguendo soltanto obiettivi economici. La strategia di partenariato pone anche l'accento sui diritti dell'uomo, lo Stato di diritto, la buona *governance* e la democratizzazione. Essa deve incoraggiare un rafforzamento della fiducia nelle strutture di potere esistenti. In questo caso specifico la regione deve ancora far fronte a difficili sfide dovute alla dolorosa transizione da modelli economici pianificati ad economie nazionali di mercato, ostacolata da periodi tumultuosi per problemi endemici di carattere etnico, ambientale ed economico.

1.4.1 La strategia di partenariato sottolinea in particolare la capacità da parte dell'UE di «offrire la sua esperienza in materia di integrazione regionale foriera di stabilità politica e di prosperità», con un riferimento specifico agli Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004 in poi. Il CESE sollecita pertanto con forza la presidenza lettone ad incoraggiare gli altri Stati membri a condividere le esperienze maturate nella gestione della transizione da economie pianificate a economie di mercato, nello sviluppo dell'*e-governance* (in particolare la «via della seta elettronica») e in altre aree oggetto di sostegno che potrebbero fornire valore aggiunto, specie se associate a sforzi volti a rafforzare lo Stato di diritto.

<sup>(4)</sup> Cfr. comunicato stampa 11688/12 — conclusioni del Consiglio Affari esteri sull'Asia centrale, 25 giugno 2012.

<sup>(5)</sup> Iniziativa per la trasparenza nelle industrie estrattive (*Extractive Industries Transparency Initiative*).

<sup>(6)</sup> <http://www.traceca-org.org/en/traceca/>

1.4.2 In questo contesto risultano importanti le raccomandazioni formulate dal CESE nel parere sul tema *Il cambiamento sostenibile nelle società in transizione* <sup>(7)</sup>. Va inoltre sottolineato che le imprese e i sindacati, sia separatamente che in quanto parti sociali, hanno anch'essi un ruolo primario da svolgere, utilizzando i loro contatti esistenti e, non da ultimo, incoraggiando i governi dell'Asia centrale a riconoscere maggiormente il ruolo positivo svolto dalla società civile. In questa prospettiva e nell'intento di promuovere gli investimenti si raccomanda che una delegazione del CESE si rechi in visita entro breve tempo in Asia centrale.

1.4.3 Il CESE esprime particolare preoccupazione di fronte alle informazioni giunte secondo cui la carica di rappresentante speciale dell'Unione europea non sarebbe stata rinnovata e raccomanda vivamente di ripristinarla al più presto.

1.5 La gioventù e l'istruzione rivestono un'importanza speciale. A questo proposito, il CESE accoglie favorevolmente il tanto richiesto programma Erasmus +, nella sua forma riveduta, che contribuisce a sviluppare contatti ancor più saldi nel campo dell'istruzione e la mobilità degli studenti universitari, da accompagnare a facilitazioni per il rilascio dei visti e all'esenzione dal pagamento dei relativi diritti di rilascio nel caso degli studenti più meritevoli provenienti da questa regione.

1.5.1 In Asia centrale, metà della popolazione è al di sotto dei 25 anni. L'istruzione secondaria è quindi importante tanto quanto quella superiore. Il CESE sollecita in questo caso un incremento dell'attività e del sostegno dell'UE, tra l'altro mediante la fornitura di libri di testo (dove questi mancano nelle secondarie) e una più ampia informazione sull'UE nelle lingue locali. Si dovrebbe altresì considerare l'opportunità di un sostegno rafforzato agli insegnanti, magari nell'ambito del più ampio programma di sviluppo rurale, e di una maggiore apertura verso i genitori, ai fini di un loro coinvolgimento. Un aumento del livello generale di istruzione dovrebbe contribuire a ridurre una possibile radicalizzazione dei giovani nella regione.

1.5.2 Il CESE raccomanda altresì di dedicare maggiore attenzione alla promozione dell'insegnamento delle materie scientifiche in Asia centrale — dove queste detenevano storicamente una posizione importante e dove già esistevano contatti con gli Stati Baltici in particolare — nonché a una presenza rafforzata di mezzi di comunicazione nella regione tramite le reti radiotelevisive europee, come *Euronews* e *Euranet*, con programmi nelle lingue locali.

1.6 Il CESE, tuttavia, è fermamente convinto che i diritti dell'uomo possano essere promossi al meglio sviluppando e favorendo contatti con la società civile locale e accrescendo la sua capacità di diventare un partner e interlocutore efficace con i governi, rafforzando così nel contempo lo Stato di diritto di pari passo con il potere giudiziario indipendente.

1.6.1 Resta fondamentale la promozione di una funzione pubblica imparziale e di un ruolo accresciuto per la società civile locale, soprattutto perché in entrambi i casi non esiste in pratica una vera tradizione. Un impegno di più ampio respiro e più approfondito da parte della stessa UE con la società civile locale nell'ambito del dialogo sui diritti dell'uomo è essenziale e va quindi rafforzato, facendo tra l'altro un ricorso più frequente a Internet e a siti web rilevanti.

1.6.2 Uno dei primi risultati raggiunti nel 2007 dalla strategia UE-Asia centrale è stata l'istituzione del processo di dialogo sui diritti umani dell'UE. Finora sono state condotte circa sei tornate di dialogo con ciascuno dei paesi. Il CESE, se da un lato accoglie con grande favore le sedute d'informazione per le organizzazioni della società civile (OSC) tenute dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a Bruxelles, sollecita dall'altro un incremento significativo del numero di riunioni sul posto con le OSC dell'Asia centrale. A quanto pare, tali sedute sarebbero state tenute solo su base ad hoc e, nella maggior parte dei casi, solo prima del dialogo; non sempre, inoltre, esse affrontano le questioni ritenute più di rilievo dalle OSC.

1.6.3 Il CESE deplora altresì che l'UE abbia finora ampiamente trascurato il ruolo delle tradizionali forme di associazione *ashar/hashar*, di tipo prevalentemente rurale e basate sull'aiuto reciproco tra i membri della stessa comunità, che sono profondamente radicate nelle zone sia nomadiche che abitate dell'Asia centrale; l'UE infatti sembrerebbe fornire finanziamenti solo ad ONG professionali e consolidate. Questa situazione va quindi al più presto corretta.

---

<sup>(7)</sup> GU C 67 del 6.3.2014, pag. 6.

1.7 Nell'ambito del presente parere il CESE non dispone di spazio sufficiente per formulare osservazioni su numerose aree specifiche coperte dalla strategia di partenariato, ma la sostenibilità ambientale e la situazione idrica restano comunque di importanza fondamentale. Il CESE sollecita una maggiore attenzione per l'efficienza energetica, la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la sicurezza degli alimenti, ma soprattutto per l'efficienza idrica, e uno sforzo mirato per ridurre i livelli estremamente elevati di spreco d'acqua. L'acqua è un bene essenziale nella regione e dovrebbe essere alla base di qualunque sostegno l'UE sia in grado di offrire all'agricoltura locale.

1.7.1 Il CESE ribadisce la raccomandazione già formulata nel 2011 riguardo alle questioni interconnesse, ma comunque difficili, della sicurezza alimentare, della sicurezza delle risorse idriche e dell'approvvigionamento energetico. Ancora una volta, quindi, sollecita l'UE ad attivarsi maggiormente per incoraggiare i cinque paesi dell'Asia centrale a collaborare insieme alla soluzione di questi problemi tramite un approccio completo, soprattutto alla luce dell'esperienza pratica che l'UE ha già maturato fornendo assistenza ad altri soggetti in questo campo; il CESE sollecita inoltre l'Unione a promuovere maggiori scambi reciproci di prodotti agroalimentari.

## 2. Contesto

2.1 La prossima presidenza lettone dell'UE ha inserito l'approfondimento delle relazioni con i cinque paesi dell'Asia centrale tra le sue maggiori priorità in materia di politica esterna. Al principio del 2015 il Consiglio adotterà una serie di conclusioni alla luce della revisione biennale della strategia UE-Asia centrale ad opera del SEAE. Al CESE è stato chiesto di esaminare in particolare gli aspetti più importanti derivanti dall'attuale situazione geopolitica e strategica della regione, soprattutto dove esiste un chiaro potenziale per sviluppare un autentico partenariato tra l'UE e i paesi dell'Asia centrale, nonché tra questi ultimi.

2.1.1 Tra gli aspetti da considerare figurano la sicurezza, l'istruzione, l'energia, i trasporti, l'ambiente, ivi compreso lo sviluppo rurale, gli aspetti più ampi dello sviluppo sostenibile e il contesto imprenditoriale, tra cui le PMI, gli scambi e gli investimenti.

2.1.2 Non è necessario in questa sede ripetere molti degli elementi fattuali forniti nel parere del 2011. È importante tuttavia ricordare che, pur coprendo una superficie molto estesa, i cinque paesi hanno una popolazione complessiva di solo 66 milioni di abitanti (dati relativi al 2013). Questi paesi relativamente giovani sono ancora in via di formazione. Essi hanno ottenuto l'indipendenza solo nel 1991, all'indomani del crollo dell'Unione sovietica, e nessuno di loro ha avuto, nella sua storia passata, un movimento di liberazione nazionale. Le loro relazioni con i paesi confinanti sono per lo più tese, anche a motivo della scarsa corrispondenza — spesso — delle frontiere con i confini etnici, con i contrasti violenti che ne possono derivare. Se mai un minimo senso di coesione resta, esso, però, può costituire anche un fattore negativo in quanto retaggio dei tempi dell'Unione sovietica. Questi paesi devono anche affrontare difficili sfide dovute alla dolorosa transizione verso economie nazionali di mercato. La mentalità delle minoranze al potere non è da parte sua molto cambiata: le vecchie strutture amministrative della nomenclatura sovietica si sono trasformate in burocrazie oligarchiche, legate a clan o famiglie.

2.1.3 I cinque paesi hanno inoltre raggiunto stadi diversi di sviluppo. Il Kazakistan sta emergendo come un soggetto di primaria importanza nella regione e le sue relazioni con l'UE avanzano rapidamente. Il Kirghizistan e il Tagikistan sono molto più poveri, ma relativamente aperti e presentano un certo livello di coinvolgimento della società civile. Si stanno anche sviluppando i rapporti dell'UE con l'Uzbekistan, mentre il Turkmenistan resta il paese più chiuso della regione, privo di una società civile indipendente vera e propria.

## 3. Crocevia strategico

3.1 Pur trattandosi di una terra inospitale, dal 2011 a questa parte l'Asia centrale ha assunto un'importanza crescente quale crocevia strategico. Per la sua posizione, questa regione è fortemente dipendente dai paesi vicini per le rotte di accesso dei trasporti ai mercati internazionali.

3.1.1 L'influsso della Russia è forte ed è diventato oggetto di sempre maggior attenzione a livello regionale e internazionale a seguito della crisi in Ucraina e della denuncia degli accordi internazionali da parte russa. È opinione diffusa che il presidente russo intenda recuperare le precedenti sfere d'influenza del suo paese. Aumentano di conseguenza le preoccupazioni riguardo a un ritorno alla guerra fredda e a un aumento della potenziale minaccia nei confronti non solo di altri paesi dell'ex Unione sovietica, ma anche di interessi più ampi. È importante peraltro non sottovalutare il ruolo di spicco del potere russo di persuasione attraverso i canali radiotelevisivi, accresciuto dal fatto che il russo è la principale lingua veicolare della regione e che un'elevata percentuale dei migranti provenienti dai cinque paesi ora lavora in Russia.

3.1.2 È aumentata l'attenzione internazionale soprattutto per il tema dell'energia (e delle risorse naturali), benché il coinvolgimento della Cina nella regione fosse già considerevole. Inoltre, la prospettiva di una fine della guerra in Afghanistan e il sempre minore coinvolgimento degli Stati Uniti possono favorire l'affermarsi dell'islamismo militante e del cosiddetto Stato islamico.

3.2 Sono in molti a vedere l'Asia centrale come il teatro principale per una ripresa delle rivalità tra Cina e Russia, con l'UE a fare da spettatrice. La crisi finanziaria del 2008 ha prodotto l'espansione della Cina a danno della Russia. In termini energetici i due paesi non hanno rapporti facili e, con il suo ruolo maggiormente attivo in Asia centrale, la Cina ha di fatto sfidato l'egemonia russa nella regione. Ciò potrebbe bastare per indurre, col tempo, la Russia a cercare un ravvicinamento con l'UE, nonostante le attuali tensioni. La Cina, da parte sua, e così pure l'India hanno mantenuto un silenzio ben evidente rispetto alla crisi ucraina, e sono stati in molti a non riconoscere del tutto le preoccupazioni espresse dagli europei.

3.2.1 La Cina è anche la principale promotrice dell'Organizzazione di cooperazione di Shanghai (SCO), che comprende Asia centrale, Russia e Iran. Creata in origine per risolvere questioni di frontiere, la SCO è servita alla Cina per promuovere la sua immagine agli occhi dei nuovi paesi e per rafforzare la sua posizione nello Xinjiang, dal suo lato della frontiera. Per la Russia la SCO è invece servita a mantenere la sua influenza rispetto alla Cina, ma offre anche una piattaforma comune per discutere di aspetti della sicurezza, come il terrorismo, l'estremismo e il separatismo (le tre «forze del male»).

3.2.2 La Cina ha dimostrato nel 2013 di avere un ruolo sempre più importante nella regione quando il suo presidente Xi ha lanciato l'iniziativa denominata «Cintura economica della via della seta», sostenuta da un fondo di 16,3 miliardi di dollari e destinata a rafforzare i legami con l'Europa, coinvolgendo al tempo stesso i paesi *lungo la strada*. A spingere la Cina ad intraprendere attività economiche nella regione sono state le sue esigenze in campo energetico; la Cina ha costruito strade e condutture effettuando forti investimenti particolarmente nel gas del Turkmenistan, forse più ingenti rispetto a quanto questo paese sia attualmente in grado di estrarre, ma adeguati alle sue vaste riserve. L'agenzia di stampa russa *Novosti* ha riferito<sup>(8)</sup> che la Russia ha offerto al Tagikistan 6,7 milioni di dollari di aiuti per la ristrutturazione delle zone rurali, mentre un ministro tagiko ha poi dichiarato al *Financial Times* che la Cina ha intenzione di investire almeno 6 miliardi di dollari entro il 2017 (una somma pari a circa il 70 % del PIL del Tagikistan per il 2013 e più di 40 volte superiore ai suoi investimenti diretti esteri annui<sup>(9)</sup>).

3.2.3 Come avviene già in Africa, il contributo della Cina comprende tuttavia l'importazione massiccia di manodopera cinese e di lavoratori qualificati nel campo dell'ingegneria civile, il che ha reso il paese in una certa misura impopolare, un fenomeno forse esacerbato in Tagikistan dall'assenza di così tanti uomini locali andati a lavorare in Russia.

3.3 Il 1° gennaio 2015, per iniziativa russa, vedrà la luce l'Unione economica euro-asiatica, nata dalla precedente Unione doganale. Ne faranno parte il Kazakhstan e molto probabilmente il Kirghizistan, anche se l'adesione di questo paese potrebbe creare problemi al suo fiorente commercio in qualità di intermediario per le esportazioni dalla Cina. Anche il Tagikistan potrebbe non avere altra scelta che aderire all'Unione euro-asiatica, anche perché il 52 % del suo PIL è composto dalle rimesse inviate in patria dai cittadini tagiki che lavorano in Russia. Come già in passato, però, tanto l'Uzbekistan quanto il Turkmenistan sono più cauti di fronte alla prospettiva di riallacciare i legami con la Russia.

3.3.1 Ad ogni modo il Kazakhstan considera l'Unione euro-asiatica un legame di natura essenzialmente economica e non politica. Il paese desidera fortemente mantenere un equilibrio tra i vari interessi esterni su scala internazionale. Intende inoltre sottoscrivere quanto prima l'Accordo di partenariato e di cooperazione rafforzato con l'UE, recentemente concluso, ed è stato il primo paese dell'Asia centrale ad aderire al processo Asia-Europa (ASEM)<sup>(10)</sup>. È deplorabile che nella sua riunione ministeriale del 2013 l'OMC non abbia deciso in via definitiva in merito alla domanda di adesione presentata dal Kazakhstan e molti ritengono che questo sia da imputare alle esitazioni del grande vicino euro-asiatico.

3.4 Nonostante che l'islamismo militante sia un fenomeno di minoranza (il fervore religioso è stato un fattore determinante nella guerra civile tagika degli anni 90), ciascun regime porta avanti politiche aggressive improntate alla laicità, il che è controproducente in quanto risulta sempre più richiesta un'istruzione di stampo musulmano, anche da parte delle donne. La maggior parte della popolazione è sunnita e in Siria sono stati individuati combattenti che provengono da questa regione. L'Iran è interessato a consolidare i contatti nella regione, non solo in termini di infrastrutture energetiche e di trasporto (e di collegamenti con la Cina) ma anche sul piano culturale e linguistico. I tagiki e una buona parte degli uzbeki (ad esempio gli abitanti di Samarcanda e Bukara) parlano il farsi. Inoltre il fatto che le altre lingue locali principali appartengano al ceppo turco, spiega come mai anche la Turchia abbia interessi notevoli nella regione.

<sup>(8)</sup> 7 febbraio 2014.

<sup>(9)</sup> 22 ottobre 2014, citato nella rivista *The Diplomat* dell'11 novembre 2014.

<sup>(10)</sup> Un forum privilegiato di dialogo e cooperazione al quale prendono parte i capi di Stato e di governo e che nell'ottobre 2014 contava 53 paesi.

#### 4. Le potenzialità di sviluppo di un partenariato UE-Asia centrale più forte

4.1 Nel suo parere del 2011 il CESE ha riconosciuto che l'UE svolge un ruolo comparativamente debole nella regione. Nel luglio 2007 l'UE ha lanciato la propria strategia per l'Asia centrale, ora nuovamente soggetta alla consueta revisione periodica. Nonostante i bassi livelli di scambi, l'UE è un importante partner commerciale di ciascuno dei paesi della zona, in particolare il Kazakistan. Nel 2013 il 38 % degli scambi kazaki avveniva con l'UE, la quale assorbe i due terzi delle esportazioni provenienti da tale paese (principalmente prodotti energetici). Le importazioni globali dell'UE dalla regione raggiungono tuttavia solo 24,9 miliardi di euro contro 10,6 miliardi per le esportazioni, pari all'1 % del totale degli scambi dell'UE.

4.1.1 È importante cogliere qualunque opportunità al fine di incrementare il livello degli scambi e degli investimenti in tutti i paesi della regione e potenziare il ruolo e l'attività delle parti sociali in quanto protagonisti della società civile.

4.1.2 Il Kirghizistan è ammesso a beneficiare dell'SPG<sup>(11)</sup>, ma l'Uzbekistan e il Tagikistan non ne hanno ancora fatto richiesta, sicuramente a causa delle condizioni associate al sistema SPG+. Nel 2016 il Turkmenistan non sarà più considerato ammissibile a beneficiare del sistema, in quanto è stato riclassificato come paese «a reddito medio». Dato che solo il Kirghizistan e il Tagikistan sono membri dell'OMC, non sono previsti accordi di libero scambio, soprattutto analoghi a quelli che l'UE ha siglato con l'Ucraina, la Georgia o la Moldova. Tuttavia l'Unione deve, nei limiti del possibile, considerare la regione dell'Asia centrale più nella prospettiva del suo Partenariato orientale e delle sue strategie per il Mar Nero.

4.2 L'Asia centrale rappresenta una grande opportunità di rafforzare il Partenariato strategico UE-Cina mediante una maggiore cooperazione, specie nei settori dell'energia e dei trasporti. Questo aspetto va analizzato in profondità, in quanto entrambe le parti mirano a incrementare le loro forniture di energia dalla regione.

4.2.1 Date le abbondanti riserve di idrocarburi — soprattutto gas naturale — dell'Asia centrale, attualmente questi obiettivi non sembrano suscitare un'aspra concorrenza. La crescita demografica ed economica nella regione farà di certo aumentare il fabbisogno interno di energia, ma esistono anche importanti potenzialità di miglioramento dell'efficienza energetica e di sviluppo delle fonti di energia rinnovabili. Vi sono tutte le ragioni per promuovere la cooperazione in questi settori visto che l'UE ha conseguito una notevole competenza politica e ha sviluppato un'industria energetica forte e sostenibile, nonché per ampliare la cooperazione nella regione con l'iniziativa EITI<sup>(12)</sup>, che prevede una maggiore trasparenza circa le entrate del governo provenienti dalle fonti energetiche e un rafforzamento del ruolo della società civile.

4.3 Per l'UE, Traceca resta un'iniziativa importante. Si tratta di un programma internazionale volto a rafforzare le relazioni economiche, gli scambi commerciali e le comunicazioni tra il bacino del Mar Nero, il Caucaso meridionale e l'Asia centrale avvalendosi dei sistemi di trasporto esistenti e facendo leva sulla volontà politica e le aspirazioni comuni dei suoi 13 Stati membri, tra cui le ex repubbliche sovietiche interessate, i paesi dell'Asia centrale (eccetto il Turkmenistan), la Turchia, la Bulgaria e la Romania.

4.3.1 La costruzione di un'infrastruttura stradale e ferroviaria — strategica — moderna e interoperabile lungo tutta la via della seta costituisce un interesse vitale per la Cina, l'UE e la Russia. L'adeguata integrazione di questa regione grazie ad un'infrastruttura moderna e affidabile dovrebbe rappresentare un'importante opportunità non solo per una maggiore integrazione economica regionale ma anche per la promozione della mobilità dei cittadini e degli scambi multiculturali, e ciò, a sua volta, creerebbe un clima migliore per far progredire lo Stato di diritto e la democrazia. Il CESE pertanto plaude alla particolare attenzione riservata dalla presidenza lettone allo sviluppo dei collegamenti di trasporto multimodali nella regione euro-asiatica.

4.4 Il Kazakistan dispone di vaste riserve di risorse naturali e di combustibili fossili, molte delle quali non ancora sfruttate, anche se in termini di produzione la sua industria mineraria è lungi dal realizzare le sue piene potenzialità<sup>(13)</sup>. Il Kazakistan e l'Uzbekistan dispongono di abbondanti risorse di petrolio e di gas, mentre il Turkmenistan detiene più del 9 % delle riserve mondiali di gas naturale<sup>(14)</sup>. D'altra parte, il Kirghizistan e il Tagikistan devono ancora sviluppare il loro potenziale in termini di energia idroelettrica e sfruttare le loro preziose risorse minerarie<sup>(15)</sup>. L'Uzbekistan e il Turkmenistan sono tra i primi dieci paesi produttori di cotone al mondo, pur non disponendo di sufficienti risorse idriche per questa coltura che richiede grandi quantità di acqua.

<sup>(11)</sup> Sistema delle preferenze generalizzate dell'Unione europea.

<sup>(12)</sup> Iniziativa per la trasparenza nelle industrie estrattive.

<sup>(13)</sup> [http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan\(observer\)](http://www.gecf.org/gecfmembers/kazakhstan(observer))

<sup>(14)</sup> *BP Statistical Review of World Energy*, giugno 2014.

<sup>(15)</sup> Le riserve di minerali ferrosi del Kirghizistan sono stimate a 5 miliardi di tonnellate, la maggior parte delle quali contengono circa il 30 % di ferro. Il Kirghizistan dispone inoltre di giacimenti di oro riconosciuti tra i maggiori al mondo.

4.5 L'UE, tuttavia, non riuscirà a conquistare il cuore e la mente delle popolazioni dell'Asia centrale perseguendo soltanto obiettivi economici. Un terzo della popolazione del Kirghizistan e del Tagikistan vive al di sotto della soglia di povertà. In Kirghizistan più di due terzi della popolazione in età lavorativa è impiegata nel settore informale. Più di un milione di tagiki e oltre mezzo milione di kirghisi lavorano all'estero, soprattutto in Russia e in Kazakistan, anche a causa dell'elevato tasso di disoccupazione nei loro paesi rispettivi. Nonostante che le donne godano della parità giuridica, il persistere di disparità salariali rispetto agli uomini è in parte legato ai bassi livelli di occupazione femminile e al fatto che le donne svolgono professioni scarsamente retribuite. Le donne, inoltre, hanno minori opportunità in campo educativo.

4.6 Il presente parere intende pertanto formulare una serie di raccomandazioni chiave su temi quali l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza alimentare (che resta un tema importante in Tagikistan), la sicurezza dell'approvvigionamento di acqua e di energia, facendo eco a quelle presentate nel parere del 2011.

## 5. Il ruolo della società civile

5.1 Il CESE è profondamente convinto che sviluppare contatti con la società civile locale sia per l'UE uno dei modi migliori per raggiungere la massima efficacia. È inoltre importante che ciò avvenga in modo positivo, cercando tra l'altro di combattere la preoccupazione crescente dei governi della regione circa il ruolo della società civile<sup>(16)</sup>. Questo compito dovrebbe essere facilitato dalla promozione di più ampi contatti e scambi con gli ambienti giovanili. Il CESE pertanto accoglie con favore l'elevato livello di sostegno che l'UE cerca di conseguire in Asia centrale attraverso l'attuazione del programma allargato Erasmus+ volto a sviluppare contatti più saldi nel campo dell'istruzione e la mobilità degli studenti universitari, accompagnato, idealmente, da facilitazioni per il rilascio dei visti e all'esenzione dal pagamento dei relativi diritti di rilascio per gli studenti più meritevoli provenienti da questa regione.

5.1.1 L'istruzione secondaria costituisce un altro settore chiave in cui incrementare l'attività e il sostegno dell'UE, anche attraverso la fornitura di informazioni più approfondite sull'Unione nelle lingue locali e una maggiore capillarità dell'azione in modo da coinvolgere anche i genitori. In alcuni paesi il sistema educativo si sta deteriorando; mancano i libri di testo a livello secondario; inoltre una buona istruzione è vista generalmente come qualcosa di elitario, anche considerando gli elevati costi universitari. Potrebbe essere vantaggioso investire nella promozione degli insegnanti partendo dalla base, eventualmente nell'ambito di uno sviluppo rurale più ampio. Ugualmente meritevole di seria considerazione è una maggiore presenza dei mezzi d'informazione nella regione, attraverso le reti radiotelevisive europee, ad esempio Euronews o Euranet, con programmi nella lingua locale.

5.2 Nel suo parere del 2011 il CESE aveva analizzato il ruolo e l'attività di una società civile di più ampio respiro, organizzata in Asia centrale in maniera indipendente. Da allora, purtroppo, la situazione nei cinque paesi della regione non sembra aver registrato netti miglioramenti. Le crescenti preoccupazioni dei governi hanno portato ad una maggiore pressione sulle ONG, sui mass media e sugli esponenti dell'opposizione. Alla fine del 2011, in seguito alle proteste dei lavoratori petroliferi in Kazakistan, vi sono stati 14 morti e numerosi feriti. Questo ha fatto sì che aumentassero i sospetti del governo nei confronti dei sindacati indipendenti, che venisse arrestato uno dei principali capi dell'opposizione e che venissero messi al bando diversi mezzi d'informazione.

5.2.1 Il Kirghizistan e il Kazakistan, paesi in cui la società civile è più attiva, hanno deciso di esercitare un più rigido controllo sulle ONG internazionali. Il Kazakistan ha elaborato uno studio sulle esperienze condotte da «altri paesi» (vale a dire la Russia), mentre alcuni parlamentari kirghisi hanno ripresentato una proposta di legge che trae ispirazione dalla legislazione russa.

5.3 Nel parere del 2011 il CESE ha altresì rivolto una particolare attenzione alle tradizionali forme di associazione *ashar/ hashar*, di tipo prevalentemente rurale e basate sull'aiuto reciproco tra i membri della stessa comunità (ad esempio per migliorare le infrastrutture), profondamente radicate nelle zone sia nomadiche che abitate dell'Asia centrale. A seguito del crollo del sistema socialista, queste forme di associazione sono tornate in auge, specialmente nel settore sociale. Pur non disponendo normalmente di strutture ufficiali, alcune *ashar* sono state istituzionalizzate e registrate come ONG. Questi gruppi offrono ai donatori internazionali una base che consente di portare avanti progetti in grado di emancipare le comunità rurali.

5.3.1 Il CESE si rammarica che l'UE tenda a finanziare solo le ONG ben consolidate, ma fa osservare che le comunità *ashar/ hashar* si basano su tradizioni precedenti all'epoca sovietica che spesso sono incompatibili con i valori dei donatori, anche nella misura in cui le decisioni vengono adottate dagli *aksakals* (vecchi saggi). Se questi giudicano inutile un progetto, la comunità segue fedelmente questa decisione bloccandone la realizzazione.

---

<sup>(16)</sup> Preoccupazione dovuta, tra l'altro, alla «primavera araba», alla legge sugli «agenti stranieri» adottata di recente in Russia e al movimento di protesta pro-europeo Euromaidan in Ucraina.

5.4 Nel 2007 alla strategia UE-Asia centrale ha fatto seguito l'istituzione del processo di dialogo sui diritti umani dell'UE, nell'ambito del quale da allora sono state organizzate sei tornate con la maggior parte dei paesi in questione (otto con l'Uzbekistan e cinque con il Kirghizistan).

5.4.1 Prima e dopo ciascuna tornata, il SEAE organizza a Bruxelles sedute d'informazione per le OSC. Tuttavia, le riunioni sul campo con le OSC dell'Asia centrale si sono tenute solo su base ad hoc e, nella maggior parte dei casi, prima del dialogo. Questi seminari locali offrono alla società civile europea e dell'Asia centrale un forum per discutere questioni concernenti i diritti dell'uomo nei singoli paesi con i rappresentanti dell'UE e i funzionari governativi, i quali stabiliscono tra loro l'ordine del giorno. Le raccomandazioni della società civile elaborate durante tali seminari devono poi essere integrate nei dialoghi sui diritti dell'uomo.

5.4.2 I dialoghi sui diritti dell'uomo e i seminari della società civile che li accompagnano differiscono in termini di rilevanza e d'impatto. Solo nel Kirghizistan e nel Tagikistan i seminari hanno avuto una qualche influenza sulla situazione reale dei diritti dell'uomo e sul dialogo con i governi, e a tali iniziative hanno fatto seguito una serie di modifiche legislative concrete<sup>(17)</sup>, specie per quanto concerne l'uso della tortura. In entrambi i paesi, comunque, i dialoghi avviati dall'UE hanno avuto un ruolo di complemento e di facilitazione, in quanto le questioni erano già state sollevate precedentemente nell'ambito dei forum delle Nazioni Unite. Altrove, purtroppo, l'impatto è stato alquanto limitato; in Uzbekistan si è tenuto un solo seminario della società civile, più precisamente nel 2008, mentre in Turkmenistan nessuno.

5.4.3 In Kazakistan, tuttavia, la società civile è stata esclusa dalla selezione dei temi del seminario della società civile svoltosi nel 2011, che ha affrontato i diritti delle persone con disabilità e le questioni di genere, ma non lo sciopero in corso dei lavoratori petroliferi nell'ovest del paese. Al centro del seminario del 2012 è stato il «contributo della società civile alle riforme del sistema giudiziario in Kazakistan», ma il governo kazako non ha mostrato alcun interesse per questo evento né è chiaro se le raccomandazioni emerse dal seminario siano poi state inserite nei dialoghi sui diritti dell'uomo.

5.5 Sul fronte del lavoro, i cinque paesi hanno molto in comune, nonostante la diversità delle situazioni economiche: in tutta la regione mancano condizioni dignitose di lavoro, l'economia informale svolge un ruolo di primo piano, dominano un elevato livello di corruzione e un ambiente non propizio alla libertà di associazione.

5.5.1 In ciascun paese esistono disposizioni giuridiche restrittive per quanto concerne i conflitti sindacali e in particolare il diritto di sciopero. Spesso i governi esercitano ingerenze sulle organizzazioni sindacali, in particolar modo favorendo i loro candidati ai posti di responsabilità oppure imponendo disposizioni restrittive sulle strutture, le procedure e le attività dei sindacati stessi. Una nuova legge varata in Kazakistan potrebbe portare ad un monopolio sindacale, così come già avviene in Tagikistan e in Uzbekistan. I sistemi di dialogo sociale (tripartito) a livello nazionale sono fortemente dominati dal governo: il ruolo delle parti sociali è per lo più consultivo e i principali esponenti sindacali sono vicini al potere.

5.5.2 Nel parere del 2011 il CESE ha esaminato da vicino la situazione concernente l'applicazione delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), con cui il Kazakistan, il Kirghizistan e il Tagikistan hanno collaborato per molti anni, anche per quanto concerne i programmi nazionali per la promozione del lavoro dignitoso, siglati dall'Uzbekistan nell'aprile 2014. Il programma internazionale dell'OIL per la soppressione del lavoro minorile è operativo soprattutto in Kirghizistan e in Tagikistan; l'UE ha inoltre riconosciuto i buoni risultati conseguiti dall'Uzbekistan in questo campo<sup>(18)</sup>. La piena attuazione di tali convenzioni resta un obiettivo cruciale.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

<sup>(17)</sup> Il Parlamento kirghiso ha adottato una legge contro la tortura nel giugno 2012, a seguito delle raccomandazioni formulate quattro mesi prima nel seminario della società civile; nello stesso anno in Tagikistan è stata varata una legge che definisce la tortura un reato.

<sup>(18)</sup> Comunicato stampa del SEAE del 19 novembre 2014.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro»**

**(parere di iniziativa)**

(2015/C 242/02)

**Relatrice: Béatrice OUIIN**

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

*«Integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro».*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 dicembre 2014.

Alla sua 504<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 212 voti favorevoli, 1 voto contrario e 10 astensioni.

## **1. Raccomandazioni**

1.1. Per attuare la strategia Europa 2020 e l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, sia per quanto riguarda l'accesso delle donne all'occupazione che l'integrazione degli immigrati, e poiché l'UE ha bisogno dei migranti, malgrado discorsi ostili la cui propagazione è tanto preoccupante quanto contraria all'interesse a lungo termine di quanti vivono in Europa, **il CESE chiede alle istituzioni europee di:**

- utilizzare meglio le possibilità offerte dal semestre europeo e formulare raccomandazioni specifiche per paese relativamente all'integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro,
- tenere conto delle specificità delle donne migranti nella preparazione della strategia per la parità tra donne e uomini post 2015,
- continuare a sorvegliare l'attuazione della direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare, per non ritardare l'accesso all'occupazione per le donne che hanno diritto al ricongiungimento e prevedere una revisione di tale direttiva per permettere ai coniugi di accedere immediatamente all'occupazione,
- valutare la percentuale di donne tra i beneficiari della carta blu UE <sup>(1)</sup> e della direttiva sui lavoratori stagionali <sup>(2)</sup>, nonché la natura dei posti di lavoro che occupano, onde assicurare che non subiscano discriminazioni,
- vigilare affinché le donne beneficino tanto quanto gli uomini delle future regole relative a ricercatori, studenti, volontariato e collocamento alla pari <sup>(3)</sup>,
- assicurarsi che gli strumenti finanziari per l'integrazione degli immigrati siano dedicati almeno per metà alle donne.

1.2. Oltre alle misure da applicare a tutti gli immigrati, sia uomini che donne, **il CESE invita gli Stati membri a:**

- fissare obiettivi chiari e ambiziosi in materia di integrazione delle donne migranti,
- adottare politiche che tengano conto della situazione specifica delle donne, dei loro livelli di qualificazione, della loro conoscenza della lingua del paese ospitante, del fatto che siano immigrate di prima generazione o di generazioni successive,

<sup>(1)</sup> Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009.

<sup>(2)</sup> Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

<sup>(3)</sup> Proposta di direttiva COM(2013) 151 final.

- comunicare alla Commissione europea, nel quadro del semestre europeo, le misure adottate per l'integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro,
- nel quadro del ricongiungimento familiare, non differire l'accesso all'occupazione del coniuge in modo da promuovere l'integrazione delle famiglie ed evitare la povertà e la perdita di competenze,
- garantire che, in ogni fase del processo di migrazione, le donne godano anche di diritti individuali, e non solo di quelli derivanti dall'appartenenza a un nucleo familiare,
- garantire che le donne migranti siano meglio informate sui servizi attivati per facilitare loro l'accesso alla formazione linguistica e professionale e a posti di lavoro di qualità,
- organizzare formazioni linguistiche che rispondano alle esigenze specifiche delle donne immigrate, siano orientate alla ricerca di lavoro e siano accessibili alle destinatarie,
- accelerare il processo di riconoscimento delle qualifiche e delle esperienze acquisite in paesi terzi per permettere alle donne di trovare occupazioni che corrispondano alle loro competenze e aspirazioni,
- evitare la dequalificazione, che rappresenta una perdita di capitale umano,
- considerare che il lavoro in taluni settori (pulizie, custodia dei bambini, assistenza agli anziani, ristorazione e settore alberghiero, agricoltura ecc.) può offrire opportunità alle donne immigrate meno qualificate, a condizione però di riscattare questi settori dal lavoro nero, professionalizzarli e valorizzarli, formare le donne a questi mestieri e consentire loro di progredire professionalmente,
- sostenere le donne imprenditrici e stimolare l'educazione delle donne migranti all'imprenditorialità,
- coinvolgere le parti sociali e la società civile nella definizione e nell'attuazione delle politiche,
- ratificare la Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, del 18 dicembre 1990,
- regolarizzare il diritto di soggiorno degli immigrati che risiedono in Europa da più anni, alla luce degli effetti positivi delle regolarizzazioni massicce effettuate in taluni Stati.

1.3. Infine, il CESE invita le parti sociali a:

- integrare meglio le specificità delle donne migranti nel programma di lavoro del dialogo sociale europeo,
- facilitare, nei contratti collettivi, il riconoscimento delle qualifiche delle donne migranti.

## 2. Introduzione

2.1. Da qualche decennio, l'immigrazione femminile è in aumento. Le donne che immigrano in Europa vengono a raggiungere la loro famiglia, oppure vi arrivano come profughe o richiedenti asilo. Numerose sono anche quelle che vengono a guadagnarsi da vivere lasciando la famiglia nel paese d'origine e diventandone il principale sostegno economico.

2.2. Queste donne possono disporre o meno di un permesso di soggiorno, essere altamente qualificate oppure no, emigrare di loro spontanea volontà o esservi costrette. Alcune sono vittime della tratta di esseri umani. Esse costituiscono una popolazione numericamente significativa e diversificata.

2.3. L'Europa, colpita dall'invecchiamento demografico e dal calo dei tassi di natalità e bisognosa di manodopera qualificata in numerosi settori, si trova a dover affrontare una grande sfida sul piano del mercato del lavoro.

2.4. In questo contesto, le donne immigrate rappresentano una fonte di competenze e di creatività ancora sottosfruttata. La loro integrazione nel mercato del lavoro rappresenta una necessità: essa contribuisce a realizzare pienamente il potenziale delle migrazioni, sia dal punto di vista delle donne migranti che da quello dell'Unione europea, rafforza l'integrazione sociale e contribuisce alla crescita economica e alla coesione sociale.

2.5. Il CESE si è già espresso in più occasioni sulle questioni dell'immigrazione e dell'integrazione e ha formulato numerose raccomandazioni riguardanti entrambi i sessi <sup>(4)</sup> — raccomandazioni che si eviterà di ripetere nel presente parere.

2.6. Non aveva invece ancora mai avanzato proposte specifiche per quanto riguarda le donne migranti. Poiché la parità tra uomini e donne non si è ancora realizzata in alcuna parte del mondo, e poiché vi sono questioni che riguardano specificamente le donne che uno sguardo globale non consente di cogliere, il presente parere è dedicato alla questione dell'integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro.

### 3. Contesto europeo

3.1. L'aumento del tasso di occupazione delle donne, come di quello dei migranti, è una delle priorità dell'UE — priorità enunciata nella strategia Europa 2020, nell'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi <sup>(5)</sup> e nei programmi pluriennali del Consiglio europeo <sup>(6)</sup>.

3.2. La strategia Europa 2020 prevede di portare il tasso di occupazione al 75 % entro il 2020, e una migliore integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro è essenziale per raggiungere questo obiettivo. Il semestre europeo può essere uno strumento prezioso in questo senso. Sarebbe opportuno che gli Stati membri presentassero misure per l'integrazione delle donne migranti e che la Commissione proponesse raccomandazioni specifiche in questo senso.

3.3. Della specificità delle donne migranti si dovrà inoltre tenere meglio conto nella preparazione della nuova strategia per la parità fra donne e uomini post 2015. Tale strategia dovrebbe contribuire a migliorare la posizione delle donne migranti nel mercato del lavoro, tra l'altro incoraggiando l'imprenditorialità.

3.4. A livello dell'UE, la situazione delle donne migranti varia molto a seconda della direttiva applicabile al loro caso specifico.

3.5. Una donna titolare di carta blu <sup>(7)</sup> ha più facilmente accesso a posti di lavoro altamente qualificati; analogamente, una donna il cui marito sia titolare di carta blu gode automaticamente e immediatamente di un diritto generale di accesso al mercato del lavoro del paese ospitante.

3.6. Invece, una donna che benefici del diritto al ricongiungimento familiare <sup>(8)</sup> dovrà aspettare anche un anno prima di avere accesso al lavoro subordinato o a un'attività autonoma — termine, questo, che gli Stati membri possono imporre. Questo tempo di attesa rende la donna dipendente dal marito, la allontana dal mercato del lavoro e le fa perdere parte delle sue competenze. Per rimediare a questa situazione, la Commissione europea non dovrebbe limitarsi a controllare l'attuazione della direttiva sul ricongiungimento familiare negli Stati membri, bensì considerarne la revisione.

3.7. Quanto ai richiedenti asilo, vietare loro di lavorare significa incitarli a ricorrere al lavoro non dichiarato. Bisognerebbe dunque eliminare gli ostacoli giuridici che impediscono loro di accedere al mercato del lavoro. Inoltre, il possesso di un posto di lavoro dovrebbe consentire la regolarizzazione del soggiorno — una soluzione che ha avuto effetti positivi negli Stati membri che hanno proceduto a regolarizzazioni massicce.

3.8. In conclusione, occorre armonizzare gli strumenti europei per consentire a chiunque risieda legalmente sul territorio europeo di accedere immediatamente all'occupazione e di acquisire diritti personali di soggiorno, a prescindere dal suo stato civile.

### 4. Misure specifiche per l'integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro degli Stati membri

4.1. *Si impone una constatazione preoccupante: la condizione della donna immigrata è doppiamente difficile.*

4.1.1. Le donne sono svantaggiate sul mercato del lavoro, siano esse europee o immigrate. A dispetto del quadro legislativo UE, le donne continuano ad avere più difficoltà degli uomini a trovare un equilibrio tra vita privata e vita professionale, accedere ai diritti sociali e ai posti di responsabilità e partecipare alla vita pubblica.

<sup>(4)</sup> I più recenti pareri adottati dal Comitato sono i seguenti: GU C 451 del 16.12.2014, pag. 96 — GU C 67 del 6.3.2014, pag. 16 — GU C 351 del 15.11.2012, pag. 16 — GU C 181 del 21.6.2012, pag. 131 — GU C 48 del 15.2.2011, pag. 6 — GU C 354 del 28.12.2010, pag. 16 — GU C 347 del 18.12.2010, pag. 19 — GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29 — GU C 27 del 3.2.2009, pag. 95 e la relazione informativa sul tema *Le nuove sfide dell'integrazione*, SOC/376.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 455 definitivo.

<sup>(6)</sup> Consigli europei di Tampere (1999), dell'Aia (2004) e di Stoccolma (2009).

<sup>(7)</sup> Direttiva 2009/50/CE (GU L 155 del 18.6.2009, pag. 17).

<sup>(8)</sup> Direttiva 2003/86/CE (GU L 251 del 3.10.2003, pag. 12).

4.1.2. Le donne sono concentrate in alcuni settori <sup>(9)</sup> (sanità, istruzione, pubblica amministrazione, settore alberghiero e ristorazione, servizi alle famiglie, lavoro domestico ecc.), lavorano molto spesso a tempo parziale e sono inoltre maggioritarie nei contratti a breve termine di tipo precario. Nel 2014, lo scarto tra la retribuzione media maschile e quella femminile nell'UE è ancora pari al 16,4 % <sup>(10)</sup>, e quello tra le pensioni dei due sessi è persino maggiore.

4.1.3. La situazione è ancora più preoccupante per le donne migranti: il loro tasso di attività professionale è infatti più basso di quello delle donne autoctone. Per la maggior parte, esse sono concentrate in alcuni settori e sono più spesso interessate da precarietà, lavoro a tempo parziale, basse retribuzioni e cattive condizioni di lavoro. Il loro accesso al lavoro può inoltre essere ostacolato da barriere culturali all'interno della famiglia o della comunità di appartenenza. Infine, queste donne possono essere oggetto di discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro.

#### 4.2. *Sono necessarie misure specifiche*

4.2.1. Alla luce di questa constatazione, si rende necessaria un'azione positiva, che tenga innanzitutto conto della situazione specifica delle donne, del loro livello di qualificazione, della loro conoscenza della lingua del paese ospitante, del fatto che si tratti di immigrate di prima generazione o di generazioni successive.

4.2.2. Talune misure di conciliazione tra vita professionale e vita familiare sono le stesse che per le donne autoctone. Per le donne immigrate, che generalmente non hanno familiari sul posto su cui contare, avere accesso a servizi di custodia dei bambini di qualità, economicamente e geograficamente accessibili è assolutamente indispensabile.

4.2.3. Altre azioni sono invece più specificamente indicate per le donne migranti: lottare contro il razzismo, migliorare l'accesso all'alloggio, alle cure sanitarie e ai servizi sociali, combattere i matrimoni forzati, la poligamia ecc. La possibilità di godere, in Europa, del rispetto dei diritti dell'uomo e della parità tra i sessi e di sottrarsi alla violenza sulle donne e alle situazioni di disuguaglianza è uno dei motivi che spingono le donne a lasciare il loro paese. Esse non dovrebbero trovare gli stessi problemi qui in Europa. Eppure esistono anche difficoltà di questo tipo, e interessano persino le immigrate di seconda generazione, ostacolandone l'accesso al lavoro.

4.2.4. Nell'UE, numerose iniziative costruttive per l'integrazione delle donne nel mercato del lavoro vengono adottate a livello locale, dalla società civile, dalle associazioni delle donne immigrate o dalle università. Bisognerebbe sostenerle e incoraggiare la diffusione di queste buone pratiche a livello nazionale e tra Stati membri.

#### 4.3. *Raccogliere i dati necessari per formulare politiche informate*

4.3.1. Per avere una conoscenza più approfondita dei bisogni delle donne immigrate ed elaborare politiche adeguate, è indispensabile disporre di migliori statistiche, suddivise in base al sesso e alla nazionalità o paese d'origine, a livello sia nazionale che europeo.

#### 4.4. *Informare meglio le donne migranti*

4.4.1. Per migliorare la conoscenza, da parte delle donne migranti, della società di accoglienza e del suo mercato del lavoro bisogna dare loro accesso a informazioni in più lingue sui loro diritti e i servizi esistenti, agendo a questo fine in cooperazione con la società civile e le reti dei migranti, la cui cooperazione è riconosciuta e sostenuta.

#### 4.5. *Facilitare l'apprendimento delle lingue dei paesi ospitanti*

4.5.1. L'integrazione e l'accesso all'occupazione presuppongono innanzitutto la conoscenza della lingua del paese ospitante. Un'insufficiente padronanza della lingua perpetua l'isolamento delle donne, impedendo loro di prendere conoscenza dei loro diritti e di avere accesso ai servizi pubblici, e influisce negativamente sull'integrazione dei loro figli. In effetti, i risultati scolastici della maggior parte dei giovani provenienti da un contesto migratorio sono inferiori a quelli dei giovani autoctoni.

4.5.2. I poteri pubblici devono quindi mettere a disposizione delle donne migranti dei corsi di lingua accessibili in termini di costo, ubicazione e orari (che devono essere compatibili con la presenza di bambini piccoli nel nucleo familiare). Dal punto di vista del contenuto, i corsi dovrebbero essere utili nella ricerca di un'occupazione e nei contatti con i servizi pubblici.

<sup>(9)</sup> *Gender Equality Index — Report* (Relazione sull'indice dell'uguaglianza di genere), Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), 2013, pag. 21.

<sup>(10)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics)

#### 4.6. Riconoscere le qualifiche e prevenire la dequalificazione

4.6.1. Le donne immigrate presentano profili diversi e le politiche devono adattarsi a queste differenze. Alcune di loro hanno un basso grado di istruzione e poca esperienza, mentre altre sono in possesso di qualifiche universitarie o professionali elevate.

4.6.2. Per molte, la difficoltà maggiore consiste nel farsi riconoscere le qualifiche e le esperienze acquisite al di fuori dell'Unione, il che è paradossale, visto che l'Europa ha bisogno di personale qualificato in vari settori. Il periodo di attesa, talvolta lungo, necessario per il riconoscimento dei diplomi può comportare scoraggiamento e perdita delle conoscenze acquisite, e indurre queste donne ad accettare impieghi sottoqualificati. Le donne migranti disoccupate o che occupano posti di lavoro di livello inferiore alle loro qualifiche rappresentano delle risorse sottosfruttate e una perdita di capitale umano.

4.6.3. Bisognerebbe creare dei servizi appositi allo scopo di consentire il riconoscimento delle qualifiche acquisite nel paese di origine. Anche le parti sociali hanno un ruolo importante da svolgere per facilitare, nei contratti collettivi, il riconoscimento di tali qualifiche.

4.6.4. Taluni settori, come quelli delle pulizie, della custodia dei bambini, dell'assistenza agli anziani, del settore alberghiero e della ristorazione, dell'agricoltura e dell'economia sociale possono offrire opportunità alle donne immigrate meno qualificate, in quanto lavoratrici subordinate o autoimprenditrici. Bisogna però professionalizzare e valorizzare questi settori, formare a questi mestieri e riconoscere l'importante contributo delle lavoratrici che li praticano, affinché il loro lavoro apporti benefici sia agli autoctoni che alle immigrate stesse.

4.6.5. Questo tipo di lavoro può anche essere svolto a titolo transitorio: di qui l'importanza di offrire formazioni durante il periodo in cui le donne lo svolgono, affinché possano progredire professionalmente oppure orientarsi verso altri mestieri.

#### 4.6.6. Il caso specifico del lavoro a domicilio

4.6.6.1. Se non tutte le donne immigrate lavorano in questo settore, è tuttavia verso di esso che spesso si orientano in un primo tempo, da un lato perché la domanda è forte, dall'altro in quanto possono lavorare anche se sprovviste di documenti.

4.6.6.2. Queste lavoratrici si trovano intrappolate: possono soltanto svolgere lavoro non dichiarato, senza alcuna protezione, e non possono accedere né alla regolarizzazione né al permesso di soggiorno perché non sono in grado di dimostrare che lavorano. Sono perciò in una posizione di grande vulnerabilità, sole di fronte a numerosi datori di lavoro o residenti presso un datore di lavoro unico.

4.6.6.3. Alcuni Stati membri hanno adottato misure che consentono di «riciclare» questo lavoro nero — agevolazioni fiscali in Svezia, *titre services* e *chèque emploi service* (buoni-lavoro) rispettivamente in Belgio e Francia ecc. — facilitando le pratiche di registrazione per i datori di lavoro e permettendo ai lavoratori di accedere ai diritti sociali e di dimostrare la loro attività professionale, aprendo così la strada alla regolarizzazione della loro posizione.

4.6.6.4. Gli Stati membri dovrebbero ratificare la convenzione n. 189 dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) <sup>(11)</sup>, che consente di accordare ai lavoratori domestici diritti equivalenti a quelli degli altri lavoratori e di strutturare questo settore, come raccomandato dal CESE nel suo parere *Lo sviluppo dei servizi alla famiglia come mezzo per aumentare i tassi di occupazione e promuovere la parità di genere sul luogo di lavoro* <sup>(12)</sup>.

#### 4.7. Sostenere il lavoro autonomo e l'imprenditorialità

4.7.1. Le ricerche indicano che gli immigrati hanno una mentalità più innovativa e imprenditoriale delle popolazioni autoctone. In numerosi paesi, essi optano per lo status di autoimprenditore o creano nuove imprese, in cui spesso assumono altri immigrati. Il Comitato ha dedicato un parere <sup>(13)</sup> al contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE.

4.7.2. Per ottenere risultati migliori, questi imprenditori hanno bisogno di essere sostenuti per accedere al finanziamento, imparare a elaborare dei *business plan* e conoscere l'ambiente economico del paese di accoglienza. Occorre sviluppare iniziative specifiche per aiutare le donne imprenditrici e dedicare un'attenzione particolare all'imprenditoria sociale.

<sup>(11)</sup> Convenzione n. 189 dell'OIL, entrata in vigore il 5 settembre 2013.

<sup>(12)</sup> GU C 12 del 15.1.2015, pag. 16.

<sup>(13)</sup> GU C 351 del 15.11.2012, pag. 16.

4.7.3. Occorre fare in modo che anche le donne immigrate possano beneficiare del tutoraggio di altri imprenditori con più esperienza, e aiutare le reti di donne immigrate che svolgono attività imprenditoriale. Bisogna offrire un'educazione imprenditoriale anche alle donne immigrate, organizzandola in stretta collaborazione con le parti sociali e la società civile organizzata.

#### 4.8. *Migliorare l'immagine delle donne immigrate*

4.8.1. Se da un lato l'immigrazione femminile autonoma, spesso composta da donne qualificate, è in aumento, la rappresentazione sociale della donna immigrata come vittima di una cultura che lascia poco spazio ai diritti della donna si evolve con estrema lentezza. Occorre trasmettere un'immagine più positiva delle donne migranti, che possa servire da modello nelle comunità immigrate. Dovrebbero essere organizzate delle campagne di informazione a questo fine.

#### 4.9. *Migliorare la cooperazione multilivello*

4.9.1. Per una reale integrazione è necessaria una collaborazione tra tutte le parti interessate, tra cui le istituzioni europee, gli Stati membri e gli attori nazionali, regionali e locali.

4.9.2. Il coinvolgimento della società civile organizzata — e in particolare delle associazioni delle donne migranti — è necessario in tutte le fasi delle politiche finalizzate all'integrazione delle donne migranti nel mercato del lavoro. Grazie alla loro conoscenza delle realtà vissute dalle donne immigrate, infatti, le parti interessate possono apportare un autentico valore aggiunto. Il loro coinvolgimento potrà altresì facilitare l'emergere di un senso di co-titolarità, che favorisca l'accettazione e l'attuazione delle politiche.

### 5. **Conclusioni**

5.1. La partecipazione al mercato del lavoro è uno dei più efficaci e più concreti mezzi di integrazione sociale. Le donne immigrate hanno bisogno di essere sostenute e accompagnate nel loro percorso integrativo. Devono essere informate dei loro diritti e doveri nella società di accoglienza, beneficiare di diritti propri, avere accesso alla formazione, valorizzare le loro competenze e veder riconosciuto il loro contributo all'economia e alla società europea.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare»**

(parere d'iniziativa)

(2015/C 242/03)

**Relatore: M. NURM**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 gennaio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*«L'accaparramento di terreni: un campanello d'allarme per l'Europa e una minaccia per l'agricoltura familiare»* (parere d'iniziativa)

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 gennaio 2015.

Alla sua 504<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 209 voti favorevoli e 9 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Oggetto del presente parere è il problema, in Europa e nel mondo, dell'accaparramento dei terreni agricoli (*land grabbing*, compresa la concentrazione della proprietà agraria), che rappresenta una minaccia per le aziende agricole a conduzione familiare.

1.2. I terreni agricoli sono la base della produzione alimentare e quindi anche il presupposto per garantire la sicurezza alimentare, conformemente all'articolo 11 del Patto internazionale dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali e all'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo.

1.3. A scatenare l'accaparramento dei terreni agricoli è tutta una serie di fattori: la sempre maggiore globalizzazione e il conseguente affermarsi dei principi della libera circolazione dei capitali, la crescita demografica e l'urbanizzazione, il costante aumento della domanda di alimenti e bioenergia, la crescente domanda di risorse naturali e i risvolti negativi della politica agricola e ambientale, come anche la possibilità di speculare sull'aumento di valore dei terreni agricoli.

1.4. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ravvisa un grave pericolo nell'elevata concentrazione dei terreni — anche in alcune parti dell'Unione europea — nelle mani di grandi investitori non agricoli e di grandi aziende agricole. Questa tendenza, oltre ad essere incompatibile con il modello europeo di un'agricoltura sostenibile, multifunzionale e caratterizzata in larga misura da aziende a conduzione familiare, pregiudica altresì il conseguimento degli obiettivi formulati negli articoli 39 e 191 del TFUE. Essa, inoltre, è contraria all'obiettivo agrostrutturale di una proprietà ampiamente diffusa, provoca un danno irreversibile alle strutture economiche nelle zone rurali e conduce a un tipo di agricoltura industrializzata che non è gradita alla società in generale.

1.5. A causa di quest'agricoltura condotta su scala industriale, si aggravano i rischi per la sicurezza alimentare, aumenta il degrado dei suoli e si riduce la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare.

1.6. Oltre a produrre alimenti, l'azienda agricola familiare svolge anche altre importanti funzioni sociali ed ecologiche, che un modello di agricoltura industriale, dominato da grandi imprese, non è in grado di assolvere. Onde permettere all'agricoltura a conduzione familiare di costituire una valida alternativa a quella su scala industriale, nonché all'accaparramento di terreni che questa implica, si devono adottare misure attive volte a proteggere le aziende agricole familiari.

1.7. La terra non è una merce qualsiasi, che può semplicemente esser prodotta in maggiore quantità: la terra è una risorsa limitata, per la quale pertanto non possono valere le regole abituali del mercato. I rapporti di proprietà relativi ai terreni e l'uso delle superfici agricole devono essere disciplinati in modo più rigoroso di quanto sia accaduto finora. Tenuto conto degli sviluppi negativi constatati, il CESE reputa necessaria, a livello sia degli Stati membri sia dell'UE, la definizione di un modello agrostrutturale chiaro, da cui trarre le conseguenze in termini di utilizzo dei terreni e di diritto fondiario.

1.8. Il mercato dei terreni agricoli è regolato in modo molto diverso da un paese all'altro dell'Unione: mentre in alcuni paesi vigono restrizioni, in altri non ve ne sono affatto, e ciò dà luogo a una situazione di disuguaglianza tra gli Stati membri dell'UE.

1.9. Benché la politica fondiaria rientri nella competenza degli Stati membri, essa è soggetta a determinate restrizioni in virtù del principio della libera circolazione dei capitali e delle merci sancito nei Trattati. Il CESE chiede pertanto al Parlamento europeo e al Consiglio di condurre una riflessione comune per stabilire se la libera circolazione dei capitali debba essere garantita anche riguardo alla cessione e all'acquisto di superfici e aziende agricole — in particolare nei rapporti con i paesi terzi, ma anche all'interno della stessa UE.

1.10. Il CESE invita gli Stati membri a orientare l'utilizzo dei suoli in modo tale da sfruttare le possibilità esistenti, come la fiscalità, gli aiuti e i fondi della PAC, per mantenere nell'intero territorio dell'UE il modello di agricoltura basato sulle aziende agricole familiari.

1.11. Si deve consentire agli Stati membri di fissare dei limiti massimi all'acquisizione di terreni agricoli e d'instaurare un sistema di diritti di prelazione sull'acquisto a favore di chi non ha ecceduto questi limiti.

1.12. Il CESE invita la Commissione europea e il Parlamento europeo a effettuare, sulla base di un metodo uniforme, studi esaustivi sugli effetti delle misure di politica (aiuti e restrizioni) applicate nei diversi Stati membri riguardo alla concentrazione fondiaria e alla produzione agricola. Nel contempo, si dovrebbero analizzare i rischi di tale concentrazione per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, l'occupazione, l'ambiente, la qualità dei suoli e lo sviluppo rurale.

1.13. Il CESE chiede a tutti gli Stati membri di attuare le direttive volontarie per una *governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste (*Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure* — VGGT) e di riferire alla Commissione europea e alla FAO in merito all'utilizzo e all'applicazione di tali direttive nelle loro politiche di *governance* delle terre.

1.14. È necessario perseguire una politica che non porti alla concentrazione della proprietà agraria bensì a una transizione dalle grandi aziende agricole su scala industriale verso unità produttive più piccole, mediante il rafforzamento del modello di attività agricola a conduzione familiare, assicurando così anche l'autosufficienza alimentare.

1.15. Anche in futuro il CESE seguirà con attenzione l'evolversi del fenomeno della concentrazione fondiaria, ne analizzerà gli effetti e parteciperà all'elaborazione di proposte volte ad arginare tali sviluppi.

## 2. L'accaparramento dei terreni agricoli su scala globale: il contesto generale

2.1. Oggetto del presente parere è il problema dell'accaparramento dei terreni agricoli (*land grabbing*) e della concentrazione fondiaria — un fenomeno che rischia di far scomparire le aziende agricole a conduzione familiare.

2.2. Anche se non esiste una definizione unitaria, riconosciuta a livello internazionale, del concetto di «accaparramento di terreni», generalmente con questa espressione si intende il processo di acquisizione su vasta scala di superfici agrarie utili senza prima aver consultato la popolazione locale o avere ottenuto il suo consenso. Tale fenomeno, in ultima analisi, pregiudica le possibilità della popolazione locale di condurre un'azienda agricola — e produrre derrate alimentari — in modo indipendente. Il diritto di proprietà sulla terra comprende inoltre la facoltà di sfruttarne le risorse (suolo, risorse idriche e forestali) e trarre i profitti di tale sfruttamento, per cui è possibile che i terreni finora utilizzati per l'agricoltura vengono destinati ad altre attività, ad essa estranee.

2.3. La disponibilità di superfici agrarie utili e l'accesso alle risorse idriche sono le basi della produzione alimentare. Il grado di autosufficienza alimentare dei singoli paesi dipende da diversi fattori — ma presupposti fondamentali sono, in ogni caso, la disponibilità di terreni agricoli sufficienti e il diritto degli Stati di disciplinare la proprietà e l'uso di tali terreni.

2.4. Ad ogni abitante del pianeta corrispondono in media circa 2 000 m<sup>2</sup> di superficie agraria utile. Di fatto, tuttavia, tale estensione pro capite varia notevolmente da un paese all'altro del mondo, per cui alcuni paesi cercano di accrescere la superficie utile per la loro produzione agricola acquistando terreni all'estero.

- 2.5. L'accaparramento dei terreni agricoli è favorito dai seguenti fattori:
- 2.5.1. la sempre maggiore globalizzazione e il conseguente affermarsi dei principi della libera circolazione dei capitali;
  - 2.5.2. la crescita demografica e l'urbanizzazione;
  - 2.5.3. il costante aumento della domanda di derrate alimentari;
  - 2.5.4. la crescente domanda di bioenergia;
  - 2.5.5. la crescente domanda di risorse naturali (fibre e altri prodotti legnosi);
  - 2.5.6. i risvolti negativi della politica agricola e ambientale;
  - 2.5.7. la possibilità di speculare sui prodotti alimentari nel mercato internazionale o almeno europeo;
  - 2.5.8. la possibilità di speculare sull'aumento di valore dei terreni agricoli e sui futuri sussidi;
  - 2.5.9. la tendenza dei grandi investitori ad investire i capitali non più investiti in attività finanziarie in seguito alla crisi finanziaria del 2008 in terreni agricoli, considerati investimenti più sicuri.
- 2.6. L'accaparramento dei terreni è praticato su vasta scala in Africa, in Sudamerica e in altre parti del mondo, comprese le regioni d'Europa in cui la terra è meno cara che nei paesi sviluppati e rispetto alla media mondiale.
- 2.7. È difficile ottenere dati affidabili sull'ampiezza del fenomeno dell'accaparramento dei terreni, poiché non tutte le transazioni fondiarie (negozi giuridici relativi a terreni) vengono registrate, e in molti casi quelle stipulate tra persone giuridiche non sono particolarmente trasparenti — è il caso, ad esempio, delle acquisizioni di terreni attraverso imprese controllate e collegate. Ciò nondimeno, alcune organizzazioni non governative e alcuni istituti di ricerca hanno effettuato degli studi in questo campo. Secondo le stime della Banca mondiale, nel biennio 2008-2009 il fenomeno dell'accaparramento dei terreni ha interessato, in tutto il mondo, una superficie di 45 milioni di ettari. E un rapporto di Land Matrix<sup>(1)</sup> indica che, nei paesi in via di sviluppo, nel quadro di 1 217 grandi transazioni sono stati ceduti complessivamente 83,2 milioni di ettari di terreni agricoli, ossia l'1,7 % della superficie agraria utile mondiale.
- 2.8. L'acquisizione di terreni agricoli riguarda in primo luogo l'Africa (56,2 milioni di ettari, ossia il 4,8 % della superficie agraria utile del continente), seguita dall'Asia (17,7 milioni di ettari) e dall'America Latina (7 milioni di ettari). In tale contesto, le terre più ambite sono quelle ben situate e facilmente accessibili, dotate di approvvigionamento idrico, adatte alle colture cerealicole e orticole e che promettono rese elevate, ma gli investitori sono interessati anche alle zone boschive. Chi investe proviene principalmente dalla Cina, dall'India, dalla Corea del Sud, dall'Egitto, dai paesi del Golfo Persico, dal Brasile e dal Sud Africa, ma anche dagli Stati Uniti e dagli Stati membri dell'UE. A questi acquirenti non interessano i paesi in cui la terra ha un prezzo elevato, nei quali si registra piuttosto una concentrazione della proprietà agraria, allorché i terreni dei piccoli produttori sono acquistati da grandi imprese agricole.
- 2.9. Secondo il rapporto della Fondazione Madariaga<sup>(2)</sup> pubblicato il 10 luglio 2013, alcune politiche unionali, come quelle in materia di bioeconomia, commercio e agricoltura, incidono in modo diretto o indiretto sul *land grabbing* nell'UE e nel resto del mondo. A questo fenomeno contribuiscono anche la politica fondiaria liberista e il principio, generalmente accettato, della libera circolazione dei capitali e delle merci.
- 2.10. In particolare, si additano in primo luogo l'obbligo, imposto dall'UE, di accrescere la quota dei biocarburanti e la possibilità, offerta sempre dall'UE, di esportare zucchero esente da dazi doganali e contingentamenti, fattori cui vengono imputati alcuni progetti di accaparramento dei terreni in Asia e in Africa.

<sup>(1)</sup> <http://www.landmatrix.org/en>

<sup>(2)</sup> [www.madariaga.org](http://www.madariaga.org)

### 3. Land grabbing e concentrazione fondiaria in Europa

3.1. L'Europa è inserita nei processi globali, che quindi hanno luogo anche al suo interno, in alcune zone in modo evidente, in altre in maniera più «strisciante». Il fenomeno dell'accaparramento dei terreni agricoli si verifica soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

3.2. Oltre che con il classico metodo dell'acquisto diretto, il controllo dei terreni agricoli viene assunto anche acquisendo imprese che li possiedono o li affittano oppure tentando di acquistare quote di tali imprese. Ciò fa sì che la proprietà agraria sia sempre più concentrata nelle mani di un piccolo numero di grandi aziende e che, in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, predomini un'agricoltura condotta su scala industriale.

3.3. Mentre in Europa l'estensione della superficie agricola si va complessivamente riducendo, la proprietà agraria è sempre più concentrata nelle mani di poche grandi imprese: l'1 % delle aziende agricole controlla il 20 % della superficie agricola dell'Unione europea, e il 3 % di tali aziende ne controlla il 50 %, mentre l'80 % delle aziende agricole controlla solo il 14,5 % di tale superficie.

3.4. Nell'agricoltura europea è possibile stabilire una correlazione tra il ridursi del numero delle unità produttive e il calo del numero degli occupati in questo settore economico. Così, ad esempio, negli anni 2005-2010 è negli Stati dell'Europa orientale, e in particolare nei paesi baltici (Estonia, Lettonia e Lituania), che si è avuta la massima diminuzione del numero delle unità produttive, e parallelamente è sempre in questa parte d'Europa che si è registrato il calo più marcato del fabbisogno di manodopera (— 8,9 % annuo in Bulgaria e Romania e — 8,3 % annuo nei paesi baltici). In Irlanda e a Malta, invece, il numero delle aziende agricole è aumentato, e con esso è cresciuta anche la domanda di addetti all'agricoltura.

3.5. Per quanto riguarda gli acquisti di terreni agricoli e la concentrazione fondiaria, responsabili sono essenzialmente tre categorie di investitori: quelli provenienti da paesi terzi, dall'UE o dallo stesso paese interessato.

3.6. Lo studio più approfondito sulla concentrazione fondiaria in Europa — Unione europea compresa — è costituito dalla relazione intitolata *Concentration, land grabbing and people's struggles in Europe* <sup>(3)</sup>, pubblicato nell'aprile 2013 da *Via Campesina* e dalla rete *Hands off the Land*. Secondo tale relazione, nell'Unione europea è oggi in atto un processo strisciante di accaparramento di terreni agricoli e di concentrazione della proprietà agraria che sta avendo un impatto sui diritti umani e, in particolare, sul diritto a un'alimentazione adeguata. L'accaparramento più esteso ha avuto luogo in Ungheria e in Romania, ma questo stesso processo è osservabile anche in altri paesi dell'Europa centrale e orientale.

3.6.1. Secondo dati di fonti diverse, oggi in Romania fino al 10 % dei terreni agricoli è in mano ad investitori di paesi terzi e un altro 20-30 % è controllato da investitori di altri paesi dell'UE. In Ungheria, contratti segreti hanno fatto passare un milione di ettari di terreni sotto il controllo di capitali perlopiù provenienti da Stati membri dell'UE. In Polonia, benché l'acquisto di terreni sia vietato agli stranieri fino al maggio 2016, è noto che imprese estere, soprattutto di altri paesi dell'UE, hanno già acquistato 200 000 ettari di terra. In Francia, nella regione di Bordeaux, investitori cinesi hanno acquistato un centinaio di vigneti. Dopo la riunificazione tedesca, nell'ex RDT le cooperative agricole sono state sciolte, e sono state costituite sia imprese agricole familiari che persone giuridiche. Nel frattempo, numerosi segnali indicano come le persone giuridiche siano particolarmente vulnerabili nei confronti degli investitori e dei finanziatori estranei al settore dell'agricoltura.

3.7. I seguenti esempi danno un'idea dell'ampiezza di questa concentrazione nelle aziende: in Romania la più grande azienda agricola coltiva circa 65 000 ettari di terra, in Germania 38 000 ettari, e in Estonia la principale azienda lattiera possiede 2 200 vacche da latte, destinate a diventare addirittura 3 300.

3.8. In Europa, una delle cause della concentrazione fondiaria è costituita dal pagamento unico per superficie previsto dal primo pilastro della PAC, che ha un maggiore impatto finanziario sui grandi produttori e quindi conferisce loro un vantaggio, liberando maggiori capitali per l'acquisto di terreni agricoli. Nei paesi dell'UE-15 si applica perlopiù il regime del pagamento unico per azienda, mentre in quelli dell'UE-12 vige il sistema del pagamento unico per superficie. Inoltre, nell'UE-15 la concentrazione fondiaria procede a un ritmo notevolmente più lento che nell'UE-12.

---

<sup>(3)</sup> [http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land\\_in\\_Europe.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/pdf/Land_in_Europe.pdf)

3.9. La concentrazione dei terreni agricoli determina a sua volta una concentrazione dei sussidi della PAC: nel 2009 il 2 % delle aziende agricole a conduzione familiare ha percepito il 32 % dei pagamenti erogati nel quadro di tale politica. Al riguardo si riscontra peraltro una differenza di fondo tra i paesi dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale: nel 2009, ad esempio, in Bulgaria le grandi aziende agricole, che complessivamente rappresentano il 2,8 % di tutte le imprese del settore, hanno ricevuto il 66,6 % dei sussidi, e in Estonia tali percentuali sono state rispettivamente del 3 e del 53 %, mentre in Danimarca del 3 e del 25 % e in Austria del 5,5 e del 25 %.

#### 4. Le conseguenze dell'accaparramento dei terreni agricoli

4.1. Nei paesi in cui hanno luogo la concentrazione della proprietà agraria e l'acquisizione su vasta scala di terreni, il modello agricolo europeo, multifunzionale e contraddistinto da aziende agricole familiari, subisce la pressione della grande produzione agricola su scala industriale.

4.2. Dagli studi disponibili emerge che le derrate alimentari e le materie prime vegetali prodotte sui terreni agricoli acquistati vengono perlopiù esportate nei paesi da cui provengono gli investimenti: soltanto una piccola parte di questi prodotti è destinata al mercato nazionale del paese in cui sono stati coltivati. Pertanto, maggiore è l'accaparramento dei terreni agricoli, più grave è il pregiudizio per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare di tale paese.

4.3. L'accaparramento dei terreni e la concentrazione della proprietà agraria fanno sì che le aziende agricole che hanno finora coltivato i terreni vengano estromesse dal mercato, con la conseguente perdita di opportunità di vita e di lavoro nelle zone rurali. Generalmente questo processo è irreversibile: per i piccoli produttori, ma anche per le nuove aziende (e i giovani agricoltori), è infatti molto difficile acquistare dei terreni e affermarsi in questo settore economico, se non si dispone dei capitali necessari.

4.4. Benché la Banca mondiale si sia preoccupata di evidenziare gli aspetti positivi dell'accaparramento dei terreni, come ad esempio l'aumento dell'efficienza, l'innovazione e lo sviluppo, il *land grabbing* è oggetto di critiche da parte di numerosi movimenti e organizzazioni della società civile, secondo i quali esso provoca danni ambientali, degrado del suolo e spopolamento delle zone rurali, e fa sì che, al posto di un'agricoltura sostenibile, si sviluppi un'agroindustria di proporzioni enormi basata sulle monoculture.

4.5. L'accaparramento dei terreni agricoli si ripercuote negativamente sullo sviluppo delle comunità rurali. L'aspetto negativo della coltivazione su grandi superfici è l'aumento della disoccupazione nelle zone rurali, con i costi sociali che ciò comporta.

4.6. Willis Peterson, ricercatore presso l'Università del Minnesota, sostiene addirittura che le piccole aziende agricole a conduzione familiare sono efficienti almeno quanto le grandi imprese agricole. E anche l'affermazione che la concentrazione proprietaria delle superfici agrarie ne accrescerebbe la resa non trova riscontro nella realtà dei fatti<sup>(4)</sup>. I dati della FAO dimostrano infatti il contrario, dato che nel mondo il 90 % delle imprese agricole sono aziende a conduzione familiare, che coltivano il 75 % di tutte le superfici agricole e producono l'80 % delle derrate alimentari.

4.7. Un esempio ammonitore degli effetti dell'accaparramento di terreni è costituito dalla Scozia, dove 200 anni fa una superficie ampia quanto l'Olanda è stata suddivisa in parcelle di estensione compresa tra gli 8 000 e i 20 000 ettari e venduta ad investitori. Tale area, in cui vivevano tra 1,5 e 2 milioni di persone, è ancora oggi spopolata a causa dell'agricoltura condotta su scala industriale. Il parlamento scozzese sta oggi lavorando a un progetto di ripopolamento della regione; attuarlo, però, risulterà assai più costoso di quanto sarebbe stato preservare il modello agricolo basato su piccole imprese.

#### 5. L'importanza delle aziende agricole familiari nella società e ai fini della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare

5.1. Il CESE ha accolto con favore la decisione dell'ONU di proclamare il 2014 Anno internazionale dell'agricoltura familiare. E ha contribuito in diversi modi a sottolineare l'importanza strategica delle aziende familiari per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e lo sviluppo delle zone rurali, nonché a stimolare il dibattito pubblico al riguardo.

<sup>(4)</sup> <http://familyfarmingahap.weebly.com/family-vs-corporate-farming.html>

5.2. Dato che, ad oggi, non esiste ancora una definizione di «azienda agricola familiare» che sia generalmente accettata a livello internazionale o di Unione europea, il CESE chiede alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio di definire questo concetto. Propone inoltre che, per essere considerata azienda agricola familiare, un'impresa agricola debba soddisfare i seguenti criteri:

5.2.1. le decisioni inerenti alla conduzione dell'impresa sono prese da membri della famiglia;

5.2.2. la parte essenziale del lavoro dell'impresa viene svolta da membri della famiglia;

5.2.3. sia la proprietà che la maggior parte del capitale appartiene alla famiglia, ovvero la terra appartiene alla comunità locale;

5.2.4. anche il controllo sulla gestione aziendale è esercitato dalla famiglia;

5.2.5. la trasmissione dell'impresa ha luogo all'interno della famiglia, da una generazione all'altra;

5.2.6. la famiglia vive sul sito stesso dell'azienda od in prossimità di esso.

5.3. Nella maggior parte delle regioni del mondo, la vita rurale e il lavoro agricolo basati su aziende familiari, rispettosi della collettività e dell'ambiente, vantano una tradizione millenaria. Ovunque nel mondo vi siano certezza del diritto e stabilità politica, le aziende agricole familiari si sono dimostrate almeno altrettanto stabili — se non addirittura superiori — rispetto agli altri sistemi di sfruttamento agricolo.

5.4. Oltre a produrre derrate alimentari, l'azienda agricola familiare svolge anche altre utili funzioni sociali, che il modello dell'agricoltura su scala industriale, dominata da grandi imprese e basata sul lavoro dipendente, non è in grado di assolvere.

5.4.1. Le aziende agricole familiari, come pure le cooperative agricole, svolgono un ruolo attivo nelle strutture economiche delle zone rurali. Per la loro stabilità e flessibilità, è estremamente importante che esse aderiscano ad organizzazioni cooperative e professionali. Le aziende agricole preservano il patrimonio culturale e la vita rurale, accrescono la vita sociale delle zone rurali, generano prodotti di alto valore, usano le risorse naturali in modo sostenibile e garantiscono un'ampia diffusione della proprietà in quelle zone.

5.4.2. Le aziende agricole familiari non lamentano la mancanza di posti di lavoro, ma li creano esse stesse e sono aperte all'innovazione.

5.4.3. Per i bambini, poi, la fattoria costituisce un ambiente ideale, dove i saperi e le abilità fondamentali possono essere trasmessi da una generazione all'altra, garantendo la continuità di questo tipo di azienda.

5.4.4. La produzione agricola delle aziende familiari si caratterizza per la sua multiformità e la sua diffusione sul territorio, e tutto ciò assicura la concorrenza sul mercato e limita i fattori di rischio associati alla concentrazione fondiaria.

5.4.5. La molteplicità delle aziende è, dal punto di vista della sopravvivenza umana, un valore in sé, in quanto assicura che un maggior numero di persone abbia le abilità e le conoscenze per produrre derrate alimentari e, in tal modo, crea i presupposti affinché le abilità e le conoscenze necessarie per la sussistenza siano disponibili anche in periodi di crisi. Onde permettere all'agricoltura a conduzione familiare di costituire una valida alternativa a quella su scala industriale, nonché all'accaparramento di terreni che questa implica, si devono adottare misure attive volte a proteggere le aziende agricole familiari — ad esempio, misure di sostegno alle organizzazioni di produttori e misure di contrasto alle pratiche commerciali sleali. Misure politiche a livello dell'UE e dei singoli Stati membri possono contribuire a rendere l'agricoltura a conduzione familiare più sostenibile e più resistente alle crisi <sup>(5)</sup>.

---

(5) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT\(2014\)529047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT(2014)529047_EN.pdf)

## 6. Possibilità di regolare il mercato dei terreni agricoli e di evitarne l'accaparramento e la concentrazione fondiaria

6.1. I terreni agricoli sono la base della produzione alimentare. L'articolo 11 del Patto internazionale dell'ONU sui diritti economici, sociali e culturali<sup>(6)</sup>, insieme con l'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo<sup>(7)</sup>, obbliga gli Stati a riconoscere il diritto di chiunque viva nel loro territorio a un'alimentazione adeguata e sufficiente e a un cibo sicuro, ed è direttamente collegato all'accesso alla terra.

6.2. La scarsità delle riserve di petrolio e di gas naturale dell'Unione europea mette a repentaglio la sicurezza del suo approvvigionamento alimentare. È quindi necessario preservare un'agricoltura sostenibile e a conduzione familiare.

6.3. La terra non è una merce qualsiasi, che può semplicemente esser prodotta in maggiore quantità: la terra è una risorsa limitata, per la quale pertanto non possono valere le regole abituali del mercato. Il CESE è convinto della necessità di tenere, a livello di Stati membri e di UE, un dibattito approfondito sull'adozione di un modello agrostrutturale chiaro. È solo su questa base che si possono e devono trarre le conseguenze in termini di politiche e misure da adottare. Un esempio al riguardo è la valutazione giuridica dell'acquisto di quote di società agricole (i cosiddetti «share deals»). I rapporti di proprietà relativi ai terreni e l'uso delle superfici agricole devono essere disciplinati in modo più rigoroso di quanto sia accaduto finora.

6.4. La definizione di misure normative e politiche appropriate in materia di proprietà e uso dei suoli è da qualche tempo oggetto di discussione da parte di organizzazioni di vario colore politico, che hanno fatto notare come in questo campo sia assolutamente necessario garantire una buona *governance*. La FAO ha elaborato su questo tema una serie di orientamenti volontari sulla gestione (*governance*) responsabile della terra, dei territori di pesca e delle foreste (*Voluntary Guidelines of the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forestry*<sup>(8)</sup>), il cui scopo è promuovere diritti d'uso certi e regolamentati che assicurino un accesso equo alle risorse (agrarie, alieutiche, forestali), e in tal modo ridurre la povertà e la fame, promuovere uno sviluppo sostenibile e migliorare l'ambiente. Insieme, l'Unctad, la FAO, l'IFAD e la Banca mondiale hanno elaborato dei principi per investimenti agricoli responsabili<sup>(9)</sup>, rispettosi dei diritti, dei mezzi di sussistenza e delle risorse. Da parte sua, l'OCSE ha elaborato un quadro politico per gli investimenti in agricoltura (*Policy Framework for Investment in Agriculture — PFIA*)<sup>(10)</sup>, inteso a mettere a disposizione degli Stati una guida orientativa alla definizione di misure politiche che incoraggino gli investimenti agricoli privati.

6.5. Il CESE considera gli orientamenti FAO/ONU sui diritti d'uso dei terreni agricoli una pietra miliare, ed esorta ad applicarli in modo risoluto e preciso in tutti gli Stati. Diritti di proprietà poco chiari sono indice di una «cattiva *governance*», ed anzi costituiscono un incentivo all'accaparramento dei terreni agricoli.

6.6. Nell'ambito del progetto di ricerca Factor Markets, nel 2012 è stato pubblicato uno studio<sup>(11)</sup> in cui si esaminano le disposizioni giuridiche in materia di compravendita fondiaria negli Stati membri e nei paesi candidati all'adesione. Dallo studio emerge che, in una serie di paesi dell'UE, vigono norme di diritto interno volte a impedire la concentrazione della proprietà agraria e l'acquisizione di terreni da parte di stranieri, ad esempio mediante la concessione di diritti di prelazione sull'acquisto. In alcuni Stati tutti i negozi giuridici aventi per oggetto superfici agricole sono subordinati all'autorizzazione delle autorità pubbliche, quale che sia il paese d'origine dell'acquirente: è questo il caso, ad esempio, di Francia, Germania e Svezia. Vi sono poi paesi (Ungheria e Lituania) in cui è stato fissato un tetto massimo alla superficie agricola di cui può essere proprietario un singolo soggetto.

6.6.1. In Francia il controllo sulle transazioni fondiarie è esercitato da specifiche autorità regionali (*Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural, SAFER*), incaricate di assistere i produttori agricoli, e soprattutto i giovani agricoltori, nel riassetto dei rapporti di proprietà, nonché di garantire la trasparenza del mercato delle superfici agrarie.

6.6.2. In Svezia l'acquisto di terreni in aree a bassa densità demografica è soggetto a un'autorizzazione; ai fini del suo rilascio, si tiene conto anche della formazione o dell'esperienza dell'aspirante compratore e, in alcuni casi, si richiede anche che questi risieda nelle terre acquistate. In Svezia i terreni agricoli possono essere acquistati soltanto da persone fisiche.

<sup>(6)</sup> <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>(7)</sup> <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml#a25>

<sup>(8)</sup> <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

<sup>(9)</sup> <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/G-20/PRAL.aspx>

<sup>(10)</sup> [http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA\\_April2013.pdf](http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/PFIA_April2013.pdf)

<sup>(11)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPSONSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPSONSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.6.3. In Lituania possono acquistare terreni agrari le persone giuridiche che traggano almeno il 50 % dei loro ricavi totali dall'esercizio dell'agricoltura. Le persone fisiche e giuridiche lituane hanno il diritto di possedere fino a 500 ettari di terra.

6.6.4. In Belgio, Francia e Italia gli affittuari di fondi rustici hanno diritto di prelazione sull'acquisto dei fondi stessi.

6.7. Questa breve rassegna mostra come il mercato dei terreni agricoli sia disciplinato in modo molto diverso da un paese all'altro dell'Unione: mentre in alcuni paesi vigono restrizioni, in altri non ve ne sono affatto, e ciò dà luogo a una situazione di disuguaglianza tra gli Stati membri dell'UE. Ciò può contribuire a spiegare la decisione del parlamento bulgaro di prorogare fino al 2020 — nonostante il monito dell'UE — la moratoria sugli acquisti di tali superfici, che doveva scadere il 22 ottobre 2013. Si è infatti ravvisata nell'apertura del mercato fondiario una minaccia diretta per le superfici agricole nazionali, considerato che in Bulgaria i prezzi di tali superfici, nonché il potere d'acquisto degli agricoltori, sono significativamente inferiori che nei paesi più prosperi.

6.8. Sempre nell'analisi Factor Markets del 2012 <sup>(12)</sup> si osserva anche che il predominio delle grandi imprese sul mercato delle superfici agrarie ne impedisce il corretto funzionamento. Le grandi imprese che praticano l'accaparramento dei terreni, infatti, fanno pesare la propria posizione sui mercati — sia locali che regionali — dei terreni agricoli per influenzare i prezzi di vendita e le condizioni di affitto dei terreni stessi.

6.9. La politica fondiaria rientra nella competenza degli Stati membri, i quali possono imporre restrizioni sulle transazioni fondiarie se la sicurezza dell'approvvigionamento energetico o alimentare nazionale è a rischio e se vi è un interesse pubblico prevalente a tali restrizioni. Le restrizioni possono essere giustificate dalla finalità di prevenire operazioni speculative, preservare tradizioni locali e garantire un uso appropriato dei terreni. Nel contempo, però, esse limitano l'applicazione del principio, sancito nei Trattati, della libera circolazione delle merci e dei capitali. Il CESE chiede pertanto al Parlamento europeo e al Consiglio di valutare se, riguardo alla cessione e all'acquisto di superfici e aziende agricole, la libera circolazione dei capitali debba essere sempre garantita — soprattutto nei rapporti con i paesi terzi, ma anche all'interno della stessa UE. In proposito va tenuto presente che i prezzi delle superfici agricole e i redditi delle persone fisiche variano fortemente da uno Stato membro all'altro. È doveroso dare risposta alla questione se la libera circolazione dei capitali e il libero mercato offrano davvero a tutti i cittadini e a tutte le persone giuridiche pari opportunità di accesso alla proprietà agricola.

6.10. A giudizio del CESE, gli Stati membri devono avere maggiori possibilità di regolare, anche stabilendo restrizioni, i rispettivi mercati delle superfici agricole, tenendo conto della necessità di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e di realizzare altri obiettivi legittimi sulla base di un modello agricolo sostenibile. Al tempo stesso, il CESE invita tutti gli Stati membri a sfruttare appieno tutte le opportunità di cui dispongono in termini di adozione di normative. È evidente che alcuni paesi non si sono prefissi obiettivi politici chiari, oppure i loro obiettivi contengono approcci discriminatori.

6.11. Se il Parlamento europeo e il Consiglio giungeranno alla conclusione che la libera circolazione dei capitali può essere sottoposta a restrizioni nell'interesse della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, allora si dovrà discuterne anche a livello internazionale, dato che la libera circolazione dei capitali è garantita da diversi accordi internazionali.

6.12. Le opzioni giuridiche e politiche a disposizione dell'UE e degli Stati membri consentono loro di influenzare l'uso dei terreni mediante sovvenzioni o tributi. Un impiego accorto degli strumenti della PAC e della politica fondiaria può fare in modo che la produzione agricola continui a essere possibile e redditizia anche per le piccole imprese, prevenendo così la concentrazione della proprietà agraria.

6.13. Nel quadro della PAC riformata, sarebbe certamente possibile introdurre dei massimali e modulare il regime dei pagamenti diretti in modo tale da accrescere il «peso» dei primi ettari, nonché agevolare gli investimenti e l'erogazione di aiuti diretti per le piccole aziende agricole. Il CESE, tuttavia, dubita che le restrizioni esistenti siano molto efficaci nel prevenire la concentrazione fondiaria e che le predette possibilità siano sfruttate in misura sufficiente negli Stati membri in cui la disomogeneità strutturale tra le aziende agricole e l'intensità della concentrazione fondiaria sono più marcate. Il CESE raccomanda pertanto agli Stati membri di sfruttare appieno tali possibilità, e invita le istituzioni dell'Unione europea a introdurre un meccanismo più efficace di redistribuzione degli aiuti.

<sup>(12)</sup> [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM\\_WP14CEPonSalesMarketRegulations\\_D15.1\\_Final.pdf](http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/120249/2/FM_WP14CEPonSalesMarketRegulations_D15.1_Final.pdf)

6.14. I terreni agricoli rappresentano una risorsa naturale limitata, per cui il loro accaparramento pregiudica il conseguimento degli obiettivi formulati negli articoli 39 e 191 del TFUE. Il CESE invita pertanto la Commissione europea e il Parlamento europeo a impegnarsi attivamente nella regolamentazione (*governance*) dell'uso dei suoli.

6.15. Il CESE raccomanda di introdurre, in tutti gli Stati membri, un limite massimo all'acquisto delle superfici agrarie sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche, attribuendo un diritto di prelazione sull'acquisto a chi non abbia ecceduto questo limite. Le autorità competenti possono esercitare il diritto di prelazione sull'acquisto soltanto per gli agricoltori che non abbiano ecceduto tale limite.

6.16. Le comunità locali dovrebbero essere coinvolte nel processo decisionale relativo all'uso dei terreni, il che significa anche che a esse vanno accordati diritti e facoltà più ampi.

6.17. Nell'utilizzo dei terreni agricoli, la produzione di derrate alimentari dovrebbe avere la priorità su quella di biocarburanti.

6.18. Si deve perseguire una politica che non conduca a una concentrazione della proprietà agricola bensì a una transizione dalla produzione industriale verso le piccole unità produttive, il che accrescerebbe anche l'autosufficienza alimentare. Negli Stati membri dell'UE dovrebbero esservi organismi pubblici che abbiano un quadro d'insieme completo della situazione in materia di rapporti di proprietà e diritti d'uso dei terreni agricoli. A tal fine, banche dati pubbliche a livello nazionale dovrebbero censire, accanto ai dati relativi ai proprietari dei terreni, anche quelli relativi ai loro utilizzatori. Disporre di dati di questo tipo consentirebbe di condurre le indagini necessarie e di reagire ai cambiamenti di tale situazione.

6.19. Il CESE invita la Commissione e il Parlamento europeo a effettuare, sulla base di un metodo uniforme, studi esaustivi sugli effetti prodotti dagli interventi di politica agricola e dalle misure restrittive sulla concentrazione fondiaria nei diversi Stati membri. Nel contempo, si dovrebbero analizzare i rischi di tale concentrazione per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, l'occupazione, l'ambiente e lo sviluppo rurale.

6.20. Il CESE chiede a tutti gli Stati membri di riferire alla Commissione europea e alla FAO in merito all'utilizzo e all'applicazione delle direttive volontarie per una *governance* responsabile dei regimi di proprietà applicabili alla terra, alla pesca e alle foreste (VGGT, adottate dalla FAO nel 2012) nelle loro politiche di *governance* delle terre. Tali direttive hanno un campo d'applicazione globale (articolo 2.4) che comprende l'Europa. Le direttive chiedono agli Stati di istituire piattaforme in cui confluisca una vasta rappresentanza di parti interessate, con la partecipazione dei soggetti più coinvolti, per monitorare l'attuazione delle direttive e allineare le politiche su di esse<sup>(13)</sup>.

6.21. Anche in futuro il CESE seguirà con attenzione l'evolversi del fenomeno della concentrazione fondiaria, ne analizzerà gli effetti e parteciperà all'elaborazione di proposte volte ad arginare tali sviluppi. Inoltre, esso sostiene anche il Forum mondiale sull'accesso alla terra e alle risorse naturali (*World Forum on Access to Land and Natural Resources* — WFAL), e invita la Commissione e il Parlamento europeo a sostenere a loro volta questa iniziativa.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Henri MALOSSE

---

<sup>(13)</sup> Cfr. l'articolo 26.2 VGGT: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Situazione dopo la scadenza del regime delle quote latte nel 2015»**

**(parere d'iniziativa)**

(2015/C 242/04)

**Relatore: M. Pádraig WALSHE**

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

*«Situazione dopo la scadenza del regime delle quote latte nel 2015».*

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 gennaio 2015.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 219 voti favorevoli, 1 voto contrario e 14 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il CESE ritiene che l'abolizione del regime delle quote latte, decisa nel 2008 con effetto dal 31 marzo 2015, costituisca una svolta fondamentale. Con l'andar del tempo, infatti, è apparso sempre più evidente che questo regime di gestione globale della produzione, introdotto il 1° aprile 1984, non consente di sostenere e stabilizzare i prezzi del latte e i redditi degli agricoltori con sufficiente efficacia e che la produzione lattiero-casearia nell'UE si è ridotta, mentre a livello mondiale è notevolmente aumentata.

1.2. Il CESE reputa che, una volta scaduto il regime delle quote latte, ossia dopo il 2015, la politica lattiero-casearia dell'UE debba non solo permettere la crescita e l'espansione, ma anche impegnarsi a scongiurare l'abbandono dell'attività lattiero-casearia e sostenere i piccoli produttori, soprattutto nelle zone svantaggiate e nelle regioni di montagna. Essa deve permettere a tutti i produttori del settore — e in ultima analisi all'intera economia — dell'UE di trarre beneficio dalla crescita dei mercati lattiero-caseari mondiali, nonché riconoscere e promuovere l'altrettanto valido contributo sociale ed economico fornito in molte regioni europee da piccoli produttori lattiero-caseari svantaggiati.

1.3. Il CESE ritiene che, per far ciò, si debbano sfruttare appieno le disposizioni del secondo pilastro della PAC 2014-2020 e del «pacchetto latte», in modo che le famiglie che svolgono attività lattiero-casearia possano essere sostenute nell'intero territorio. Deve essere incoraggiata la partecipazione dei produttori alle organizzazioni di categoria, che possono aiutarli a migliorare la loro posizione nella catena di approvvigionamento, e occorrono misure mirate per il trasferimento delle conoscenze che aiutino i produttori a migliorare l'efficienza tecnica ed economica.

1.4. Tuttavia, a giudizio del CESE, le dotazioni finanziarie e le misure del secondo pilastro, o le misure del «pacchetto latte» ora incluso nella PAC 2014-2020, non saranno di certo sufficienti per proteggere i produttori lattiero-caseari vulnerabili, sia nelle zone svantaggiate o di montagna che al di fuori di esse. Misure supplementari potrebbero rendersi necessarie per far sì che quei produttori abbiano redditi sufficienti e una quota equa di rendimenti del mercato. Essi dovrebbero poi beneficiare di servizi di consulenza che, informandoli sui modi di rendere più efficiente la produzione, diversificare l'attività e riorientare le proprie scelte professionali, li aiutino a prendere le decisioni migliori per il loro futuro e quello dei loro successori, tenendo presenti i limiti che le imprese svantaggiate hanno in termini di capacità di generazione di reddito.

1.5. Altrettanto cruciale, ad avviso del CESE, è assicurarsi che in tutte le zone, comprese quelle più vocate per una produzione lattiero-casearia sostenibile e concorrenziale, i produttori lattiero-caseari commerciali e competitivi possano sviluppare le proprie attività per far fronte a una domanda globale in rapida crescita, e, così facendo, accrescere l'occupazione e il reddito per l'economia delle zone rurali dell'UE. Per questi produttori, tuttavia, la sfida principale sarà costituita dalle enormi variazioni di reddito legate alla volatilità sia dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari (e quindi del latte al produttore) sia dei costi dei fattori di produzione. È essenziale che l'UE agevoli lo sviluppo, da parte degli Stati membri e delle imprese del settore, di soluzioni fiscali e semplici strumenti di copertura, come i contratti a margine fisso, facilmente accessibili per i produttori lattiero-caseari.

1.6. Il CESE chiede con insistenza che l'**inadeguatezza della «rete di sicurezza»** predisposta porti a rivedere, e a verificare costantemente, le relative disposizioni inserite nella nuova PAC, onde assicurarsi che esse siano correlate più strettamente agli effettivi costi di produzione.

1.6.1. Bisognerà continuare a promuovere i prodotti lattiero-caseari sia nel mercato interno che nei mercati di esportazione dell'UE. Oltre a sostenere l'individuazione e lo sviluppo di nuovi mercati, l'UE deve garantire che gli accordi commerciali internazionali siano equilibrati e offrano un accesso equo agli esportatori dell'UE.

1.6.2. L'UE deve contribuire a pubblicizzare nel mercato interno gli effetti positivi per la salute derivanti dal consumo di prodotti lattiero-caseari, che sono stati confermati da recenti studi scientifici.

1.6.3. L'UE deve inoltre rafforzare la regolamentazione del mercato al dettaglio, per disciplinare la ricerca di profitti esorbitanti da parte della distribuzione e migliorare la capacità degli agricoltori di recuperare i costi.

1.7. Infine, deve essere riconosciuto e rafforzato il ruolo cruciale svolto in questo settore dalle cooperative, le quali occupano un posto di primo piano nel settore lattiero-caseario mondiale (secondo un'indagine condotta dalla Rabobank nel luglio 2014, sono cooperative quattro delle prime 10 aziende lattiero-casearie del mondo<sup>(1)</sup>). Dato che i loro fornitori di latte sono essenzialmente anche i loro soci, le cooperative che acquistano e trasformano il latte possono contribuire ad aiutare i produttori lattieri a far fronte alle fluttuazioni del mercato assai più delle omologhe imprese lucrative; assai più di queste ultime, inoltre, possono permettersi di offrire impegni a lungo termine ad acquistare latte dai produttori loro soci a prezzi redditizi.

## 2. Contesto — Imparare dall'esperienza

2.1. Nel settembre 2014 il prezzo medio del latte nell'UE era di 37,47 centesimi al chilo, inferiore dell'8,2 % a quello rilevato dalla stessa fonte (LTO milk review<sup>(2)</sup>) nel febbraio dello stesso anno.

2.2. Fino alla fine della primavera, la forte domanda mondiale aveva mantenuto stabili i prezzi. In seguito, tuttavia, è iniziata una correzione dei prezzi, dato che in tutti i principali esportatori la produzione sta aumentando (+ 4,3 % annuo dal gennaio al settembre 2014) a un ritmo superiore a quello salutare con cui cresce la domanda (+ 2-2,5 % annuo), perlopiù proveniente dai mercati emergenti. Negli ultimi tempi, l'uscita temporanea della Cina (che aveva acquistato quantità eccessive nei mesi precedenti) dal mercato, e il blocco della Russia (che da sola assorbe il 33 % dell'export UE) alle importazioni di prodotti lattiero-caseari dall'Unione, hanno avuto un ulteriore impatto su tali prodotti, e quindi sui prezzi alla produzione, nella seconda metà del 2014.

2.2.1. Con i prezzi del latte in caduta rapida alla fine del 2014, i produttori lattiero-caseari dell'UE sono comprensibilmente preoccupati per il probabile impatto sul loro sostentamento nei prossimi mesi, mentre l'UE sta uscendo dal regime delle quote e la produzione delle altre parti del mondo continua ad aumentare — almeno a breve termine. Inoltre, essi nutrono legittimi dubbi quanto alla volontà e alla capacità dell'UE di aiutarli a gestire i periodi, che inevitabilmente vi saranno, in cui, a causa di future crisi, i prezzi del latte e i conseguenti ricavi rimarranno bassi.

2.3. Le prospettive di medio e lungo termine per i prodotti lattiero-caseari continuano ad essere decisamente favorevoli, sia sul mercato mondiale che su quello interno. La domanda mondiale rimane vivace, soprattutto nei paesi con economie emergenti, e ancorata a robuste tendenze demografiche. Persino nei maturi mercati nazionali europei si registra un aumento della domanda di prodotti artigianali tradizionali di alta qualità, molti dei quali realizzati in zone svantaggiate con latte prodotto in aziende vulnerabili e molto apprezzati dai consumatori. E, sia sui mercati interni che su quelli internazionali, cresce rapidamente la domanda di prodotti lattiero-caseari di elevato valore e innovativi, come quelli, a base di siero e di altri componenti, destinati all'alimentazione sportiva, medica e infantile.

2.4. È prevedibile che, una volta abolite le quote, la produzione aumenti soprattutto negli Stati membri in cui oggi viene limitata dalla loro applicazione, come l'Irlanda, la Germania, i Paesi Bassi, la Danimarca, l'Austria e la Polonia, ma anche la Francia.

<sup>(1)</sup> [https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy\\_top20.htm](https://www.rabobank.com/en/press/search/2014/dairy_top20.htm)

<sup>(2)</sup> <http://www.milkprices.nl/>.

2.5. Tuttavia, permangono dubbi quanto alla capacità del quadro normativo dell'UE di far fronte ai momenti di estrema volatilità del mercato o alle situazioni di crisi, specialmente quando si tratta di aiutare i produttori lattiero-caseari a destreggiarsi tra margini e redditi volatili, e di garantire uno sviluppo equilibrato della produzione lattiera in tutta l'Unione europea.

2.6. Il divieto d'importazione russo, coi suoi effetti a catena su tutti i mercati dei prodotti lattiero-caseari dell'UE, è la prima situazione ad aver messo alla prova il nuovo regime unionale di gestione delle crisi; e, ove si consideri l'insufficienza degli effetti prodotti sui mercati dalla reintroduzione degli aiuti (poi bruscamente interrotti) all'ammasso privato di formaggi e dagli aiuti all'ammasso privato di burro e di latte scremato in polvere, nonché dalla proroga del periodo di acquisto all'intervento e dalle maggiori spese di promozione, risulta chiaro che quei dubbi sono ben fondati. Per far fronte alle crisi del mercato, l'UE deve prevedere misure aggiuntive, ma soprattutto essere pronta ad attuarle con rapidità e decisione.

2.6.1. L'UE può trarre insegnamento dalle esperienze maturate nella gestione della grave caduta della domanda e dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari che ha accompagnato la crisi finanziaria del 2008-2009. In quell'occasione, la lentezza della risposta della Commissione ha reso necessari, nel 2009, acquisti di intervento per periodi rispettivamente di sei mesi per il burro e di otto mesi per il latte scremato in polvere, prima che i prezzi di mercato tornassero al di sopra della soglia di intervento. Lo stoccaggio privato di burro è proseguito per la maggior parte del 2009 (da marzo a dicembre), concludendosi solo nell'agosto 2010. Nel 2009 gli interventi complessivi a sostegno dei mercati sono stati pari a 370 milioni di EUR, di cui 181 per le restituzioni all'esportazione. Nel 2010 tali interventi sono ammontati a 529 milioni di EUR, di cui 186 per le restituzioni all'esportazione. La Commissione ha realizzato 31 milioni di EUR nel 2010 con la vendita di scorte di intervento di latte scremato in polvere e burro, e 73 milioni di EUR nel 2011 con la vendita di latte scremato in polvere. Il programma a favore degli indigenti ha permesso di utilizzare rilevanti quantitativi di scorte, che avrebbero altrimenti richiesto un contributo finanziario a carico del bilancio dell'UE <sup>(3)</sup>.

2.6.2. Sempre nel 2009-2010 il Parlamento europeo ha deliberato lo stanziamento di 300 milioni di EUR a titolo di contributi diretti ai produttori di latte dell'UE. Tale contributo, equivalente a poco meno di 600 EUR per produttore (in base alle modalità di distribuzione applicate in Irlanda), è stato versato con forte ritardo all'inizio del 2010, quando i prezzi erano già in ripresa. Non è chiaro quali siano stati i costi amministrativi di tale misura. Dobbiamo imparare da questa esperienza che tali pagamenti diretti non hanno molta influenza sui mercati, e versare un piccolo contributo a ogni produttore comporta un costo enorme.

2.6.3. Al tempo della crisi del settore lattiero-caseario del 2009, i costi di produzione erano nettamente inferiori a quelli attuali. In Irlanda tali costi ammontavano, nel 2009, a 19 eurocent al litro, e sono aumentati a 25,6 cent/litro nel 2014. La «rete di sicurezza» rappresentata dall'attuale soglia di intervento per il latte scremato in polvere e il burro corrisponde a un prezzo alla produzione di circa 20 cent/litro, e ha quindi perso ogni corrispondenza con i costi di produzione.

2.7. Sono già state presentate delle idee sui modi di dotare l'UE dei mezzi necessari per mantenere la redditività della produzione lattiero-casearia in situazioni di crisi e gestire meglio le ripercussioni negative sulla produzione lattiera nelle regioni svantaggiate. È importante che le misure proposte siano adatte allo scopo e coerenti con un mercato europeo in cui i prezzi dei prodotti lattiero-caseari, anche nei paesi non esportatori, sono ora profondamente influenzati dalle tendenze globali — un fatto che nessuna forma, anche solo volontaria, di gestione unilaterale della produzione lattiera dell'UE varrebbe a cambiare.

### 3. Le previsioni per i mercati lattiero-caseari dopo il 2015

3.1. Secondo le proiezioni dell'ONU sulle tendenze demografiche e socioeconomiche globali, la popolazione mondiale crescerà dagli attuali 7 miliardi a 8,4 miliardi nel 2030 e 9,6 miliardi nel 2050 <sup>(4)</sup>. Si prevede che questo incremento demografico avrà luogo, perlopiù se non interamente, nei paesi emergenti e sarà accompagnato da una crescita equivalente dei «ceti medi». In un documento del 2012, gli analisti di HSBC Global <sup>(5)</sup> concludono che, nel 2050, 2,6 miliardi di persone, pari a oltre un terzo dell'attuale popolazione mondiale, avranno redditi di livello almeno medio. Questa fascia di popolazione sarà non solo più numerosa, ma anche più ricca ed esigente in termini di abitudini di consumo. Già adesso, essa tende sempre più a optare per proteine animali piuttosto che vegetali.

<sup>(3)</sup> Commissione europea, Relazioni sulle misure d'intervento nel settore lattiero-caseario, 2008, 2009, 2010, 2011 (Osservatorio europeo del mercato del latte).

<sup>(4)</sup> ONU, *World Population Prospects: the 2012 Revision*, giugno 2013.

<sup>(5)</sup> *Consumer in 2050 — The Rise of the Emerging Market Middle Class*, HSBC Global, ottobre 2012.

3.2. Su questo sfondo, i prodotti lattiero-caseari spiccano con particolare evidenza: tanto i governi che i cittadini, infatti, vi scorgono una componente salutare della dieta umana, approvata e spesso attivamente promossa da politiche ufficiali (è il caso, ad esempio, del programma del governo cinese per la distribuzione di latte nelle scuole).

3.3. Secondo la più recente relazione congiunta OCSE-FAO sulle «Prospettive agricole»<sup>(6)</sup>, la domanda globale di prodotti lattiero-caseari crescerà circa del 2 % annuo fino al 2023, specie per quanto concerne il latte scremato in polvere, il siero di latte e il formaggio, mentre quella di burro dovrebbe crescere un po' meno, circa dell'1 %. E, secondo il 7° Indice dei prodotti lattiero-caseari (Dairy Index), pubblicato nell'ottobre 2014 dalla società multinazionale di imballaggi alimentari Tetra Pak, nel periodo in questione la domanda dovrebbe crescere addirittura del 3,6 % all'anno. Secondo queste e altre fonti specializzate, come ad esempio il GIRA, l'IFCN e il CNIEL<sup>(7)</sup>, a lungo termine la crescita della produzione continuerà perlopiù a rincorrere quella della domanda perché le regioni più adatte alla produzione sostenibile sul piano ambientale e competitiva su quello economico sono relativamente poche — fra cui alcune regioni dell'UE, situate specialmente nell'Europa nordoccidentale.

#### 4. La volatilità dei margini: la sfida principale per i produttori lattiero-caseari

4.1. Se le prospettive sono, in linea di massima, estremamente positive, le occasionali fasi di squilibrio tra domanda ed offerta — come quella che stiamo attraversando — determineranno temporaneamente una pressione sui prezzi e quindi sui ricavi delle aziende del settore. E a ciò si aggiungeranno le analoghe tendenze globali alla volatilità previste per il grano e per altri ingredienti dei mangimi. Considerate le tendenze demografiche di fondo, questi fenomeni saranno, con ogni probabilità, di breve durata; tuttavia, in assenza di nuove strategie per farvi fronte, essi potrebbero essere molto destabilizzanti.

4.2. La volatilità dei prezzi del latte, e quindi dei relativi redditi, è un'esperienza relativamente nuova per tutti i produttori lattiero-caseari europei, che ha fatto seguito alla sostanziale cessazione degli interventi di sostegno al mercato e alla riduzione dei dazi sulle importazioni dal 2005 al 2007, all'inizio della precedente riforma della PAC.

4.3. Se è vero che la sostituzione del sostegno al mercato con i pagamenti diretti ai produttori contribuirà ad aiutare questi ultimi a fronteggiare la volatilità dei redditi, è anche vero, però, che il livello della redistribuzione dei pagamenti e le variazioni estreme dei redditi basati sul mercato renderanno necessarie strategie supplementari.

#### 5. La gestione della produzione — una strategia inefficiente

5.1. L'agricoltura è stata per la prima volta oggetto di accordi commerciali internazionali nell'Uruguay Round, la tornata di negoziati sul nuovo accordo GATT (da allora inquadrato nell'OMC) protrattasi dal 1986 al 1994. Questa svolta ha comportato cambiamenti di rotta fondamentali nella politica dell'UE. Le opportunità di importazione sono aumentate grazie a un generale abbassamento dei dazi doganali e alla previsione di quote di importazione esenti da dazi. Con il nuovo accordo GATT, poi, è iniziato anche un progressivo abbandono delle misure di sostegno al mercato, sostituite dai pagamenti diretti ai produttori, pagamenti che sono in seguito stati sempre più disaccoppiati dall'attività produttiva. Il regime europeo delle quote latte, introdotto solo due anni prima, è stato invece mantenuto e ha subito varie proroghe.

5.2. Nel 2003, con la revisione intermedia della PAC dell'epoca, gli Stati membri dell'UE hanno deciso di porre fine al regime delle quote a partire dal 31 marzo 2015. Una decisione, questa, seguita nel 2008 da ulteriori misure intese a rendere più agevole e «indolore» l'uscita da tale regime. Questo cambiamento di rotta nella politica dell'UE, che segna un chiaro allontanamento dalle restrizioni alla produzione o dalla gestione della stessa, giunge in una fase di rapida crescita dei mercati globali. È quindi opportuno dare ai produttori e alle aziende lattiero-caseari dell'UE — e in ultima analisi all'economia europea nel suo insieme — l'opportunità di rifornire tali mercati, recuperando così almeno in parte le enormi perdite subite, in termini di quote di mercato, in trent'anni di stagnazione sotto il regime delle quote.

5.3. Peraltro, con la nuova volatilità dei prezzi seguita all'attuazione della PAC precedente, che nel 2009 ha causato una forte crisi dei redditi del settore lattiero-caseario, si è tornato a discutere dei meriti delle restrizioni alla produzione, cosicché nell'ultimo biennio, in diversi ambienti di Bruxelles, si sono dibattute varie proposte basate sulla gestione della produzione.

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/fr/sites/perspectivesagricolesdelocdeetdelafao/produits-laitiers.htm>

<sup>(7)</sup> Rispettivamente, la società di consulenza e ricerche di mercato GIRA Food, la Rete internazionale per il confronto delle aziende lattiero-casearie (International Farm Comparison Network — IFCN) e il Centro nazionale interprofessionale dell'industria lattiera francese (Centre national interprofessionnel de l'industrie laitière — CNIEL).

5.4. Una di queste è, per esempio, la «proposta Dantin», adottata nell'estate 2013 dal PE nel quadro dei negoziati sulla PAC per il 2014-2020. Essa prevedeva che, in caso di perturbazioni del mercato, gli agricoltori potessero essere incentivati a ridurre la produzione volontariamente (una sorta di «buy out»), mentre coloro che aumentavano la produzione avrebbero potuto essere penalizzati. La proposta è stata analizzata dagli esperti Keane e O'Connor, in uno studio commissionato dall'EDA (Associazione europea dei produttori lattiero-caseari)<sup>(8)</sup>.

5.5. Inoltre, le future opzioni della politica dell'UE per il settore lattiero — riunite nelle categorie «Equilibrio del mercato e competitività» e «Produzione lattiera sostenibile, anche con riguardo alla sua dimensione territoriale» — sono state esaminate, per conto della Commissione europea, da un panel di esperti della Ernst & Young<sup>(9)</sup>.

5.6. Entrambi questi studi hanno messo in evidenza che la gestione della produzione e le quote non sono più metodi efficaci per sostenere e stabilizzare i prezzi del latte e i conseguenti redditi. Ed entrambi gli studi hanno evidenziato che il «buy out» proposto, o altre misure analoghe di gestione della produzione, sarebbero non solo difficili da attuare nell'intera Unione europea (il livello dei prezzi che può causare una crisi dei redditi varia grandemente da un paese all'altro), ma anche inutili (i loro effetti si produrrebbero dopo molto tempo) e dispendiosi (dato il livello delle compensazioni che occorrerebbe erogare ai produttori per incentivarli a ridurre volontariamente la produzione). Keane e O'Connor, inoltre, sottolineano che, se dovesse essere attuata, la misura proposta produrrebbe una serie di effetti negativi, prevedibili e non intenzionali, sul normale funzionamento dei mercati lattiero-caseari, e renderebbe quasi impossibile investire e pianificare sia a livello di produzione che di trasformazione.

5.7. Soprattutto, però, lo studio Keane-O'Connor pone fortemente l'accento sul fatto che la misura proposta può essere efficace soltanto se attuata in un'economia chiusa oppure, in un'economia aperta, se introdotta simultaneamente da tutti i principali fornitori internazionali. Se introdotta unilateralmente come proposto, tale politica finirebbe infatti per favorire soprattutto i nostri concorrenti internazionali, mentre i produttori lattieri dell'UE perderebbero competitività, pur continuando a subire le conseguenze, sul prezzo del loro latte, delle decisioni di produzione prese dai concorrenti statunitensi o neozelandesi.

5.8. Mentre l'UE era vincolata dal regime delle quote, la produzione mondiale di latte è aumentata in misura esponenziale, del 22 % solo negli ultimi dieci anni. Nello stesso periodo i nostri concorrenti, e in particolare la Nuova Zelanda e gli Stati Uniti, entrambi fortemente orientati all'esportazione, hanno notevolmente aumentato la loro produzione mentre quella dell'UE si riduceva, e i vincoli posti dal regime delle quote non hanno protetto i produttori lattiero-caseari dell'UE dalle grandi crisi dei prezzi del 2007-2009.

5.9. Inoltre, è ragionevole prevedere che le strategie di crescita delle esportazioni di questi paesi — sostenute, in particolare in Nuova Zelanda e negli Stati Uniti, da piani d'investimento molto ben pubblicizzati — proseguiranno anche dopo il 2015. Se l'UE non adotta le sue contromosse, ci troveremo ad essere tagliati fuori dalle maggiori opportunità globali di esportazione, con costi considerevoli per i produttori lattiero-caseari europei ma anche, più in generale, con gravi ricadute sull'occupazione e i redditi nell'economia rurale europea.

## 6. Gli strumenti di gestione dei rischi e il miglioramento della «rete di sicurezza»

6.1. Lo studio della Ernst & Young ha anche raccomandato con forza di irrobustire la rete di sicurezza per le eventualità di crisi di mercato. Ha infatti sottolineato l'importanza di aiutare i produttori lattiero-caseari a far fronte alla nuova volatilità dei redditi causata dalla grande variabilità dei prezzi del latte e dei costi dei fattori produttivi, e fatto riferimento a strumenti di gestione dei rischi, dagli strumenti di copertura (*hedging*) al ricorso al mercato dei *futures* ecc.

6.2. L'UE deve permettere agli Stati membri di offrire soluzioni di tipo fiscale che aiutino i produttori lattiero-caseari a mettere da parte, nelle annate positive, dei fondi da reimmettere nell'attività d'impresa e assoggettare a tassazione solo negli anni più difficili, e nel frattempo anche in grado di fungere da leva finanziaria per gli investimenti delle imprese intenzionate a espandersi.

<sup>(8)</sup> Michael Keane (Cork, Irlanda) e Declan O'Connor (Cork Institute of Technology, Irlanda), *Analysis of the Crisis Dairy Supply Management Proposal in the Report of the Committee on Agriculture and Rural Development (COMAGRI) on CAP Reform 2012/2013* (versione finale), settembre 2013.

<sup>(9)</sup> Ernst & Young, *Analysis on future developments in the milk sector prepared for the European Commission*, relazione finale per la DG Agricoltura e sviluppo rurale, 19 settembre 2013, AGRI-2012-C4-04.

6.3. L'UE deve altresì incoraggiare, promuovere ed eventualmente anche disciplinare l'offerta, da parte del settore privato, di opzioni per la copertura dei rischi relativi ai prezzi e ai margini, che consentano ai produttori lattiero-caseari di scegliere le soluzioni più semplici possibili per fissare il loro prezzo/margine per una percentuale del loro latte e per un dato periodo di tempo — senza dover affrontare tutte le complessità delle transazioni sui mercati dei *futures*. Negli Stati Uniti i produttori del settore possono già accedere a strumenti di questo tipo attraverso cooperative lattiero-casearie, e alcuni acquirenti di latte (Glanbia in Irlanda e Fonterra in Nuova Zelanda) offrono già ai produttori valide soluzioni a prezzo o margine fisso. Sarà perciò di vitale importanza accrescere la disponibilità di tali opzioni in tutta Europa.

6.3.1. Il regime di prezzo del latte agganciato all'indice Glanbia consente ai produttori di ancorare una quota della loro produzione a un prezzo fisso per tre anni. Il prezzo in questione viene corretto per tenere conto dell'andamento dei prezzi dei fattori di produzione, in modo che i produttori garantiscano anche una buona parte del loro margine. Dal 2010 in poi sono stati proposti quattro regimi triennali di questo tipo, e tutti hanno ricevuto adesioni superiori al limite previsto, perché offrono agli agricoltori un grado elevato di certezza circa il reddito che otterranno per una parte del loro latte. Si stima che il 22 % del latte acquistato dalla Glanbia rientri in tale regime, e gran parte dei produttori che hanno partecipato nella prima fase si sono offerti di aderire nuovamente.

6.4. Sul piano economico, inoltre, è di cruciale importanza che l'UE riveda dalle fondamenta le disposizioni da essa adottate per allestire una «rete di sicurezza». Immutati dalla metà del 2008, i prezzi d'intervento offrono un livello di «sostegno» equivalente a circa 19 c/l al netto dei costi di lavorazione — un livello che non ha più alcun rapporto né con la fascia, ormai assai più alta, entro cui oscillano i prezzi dei prodotti lattiero-caseari nell'UE e nel resto del mondo, né con i costi, aumentati in misura significativa, di produzione primaria. L'UE deve rivedere al rialzo i livelli della sua rete di sicurezza innalzando il prezzo d'intervento per il latte scremato in polvere e il burro, quanto meno di pari passo con l'aumento dei costi di produzione, e deve monitorare costantemente la rilevanza di tale rete di sicurezza rispetto a questi costi.

6.5. Il settore dovrà valutare la possibilità di sviluppare uno strumento aggiuntivo di gestione delle crisi, in particolare nei casi in cui la marcata volatilità dei prezzi mette a repentaglio la sopravvivenza degli agricoltori.

6.6. Dal punto di vista dei produttori lattiero-caseari, la forma giuridica più efficace per gestire la loro attività è quella della cooperativa. Per le cooperative, la priorità è assicurare un rendimento ai loro soci (i produttori stessi), sotto forma di dividendo o di prezzi del latte. Il benessere e il migliore interesse commerciale dei soci è la ragion d'essere della loro attività.

6.7. Le cooperative si trovano in una posizione ideale per fungere da tramite nell'offrire ai produttori lattiero-caseari soluzioni di gestione della volatilità, come contratti a prezzo fisso od opportunità di «bloccare» un prezzo e/o un margine per il latte per un dato periodo di tempo.

6.8. Qualsiasi futura politica per il settore lattiero-caseario dovrà tenere in debito conto l'importanza cruciale delle cooperative, e non dovrà provocare alcun intralcio a quella che, dal punto di vista dei produttori del settore, è la forma d'impresa ideale.

6.9. Va affrontato con decisione anche il problema che i produttori non riescono a recuperare i costi dalla catena di distribuzione al dettaglio. Riduzioni estreme dei prezzi dei prodotti lattiero-caseari avvantaggiano ben poco i consumatori, ma la distribuzione al dettaglio cerca sempre di ottenere i massimi profitti esercitando pressioni sui produttori nei periodi, come quello attuale, in cui i prezzi globali calano. Le riduzioni dei prezzi all'ingrosso ottenute grazie alla pressione esercitata dal settore della distribuzione al dettaglio sono in parte discutibili — sul piano morale se non su quello giuridico — e accrescono i margini e i profitti esorbitanti della distribuzione ai danni del resto della catena e dei consumatori. I produttori si trovano a un estremo di tale catena e non sono in grado di tutelare il proprio margine per assicurare il proprio reddito familiare. Un intervento più tempestivo della Commissione europea sul mercato contribuirebbe a una più rapida risoluzione delle crisi di mercato e ridurrebbe al minimo la pressione esercitata dal settore della distribuzione di cui si è detto.

## **7. La produzione lattiera sostenibile nelle zone svantaggiate**

7.1. L'attività lattiero-casearia reca un contributo socioeconomico e ambientale di vitale importanza in tutte le regioni dell'UE. Dare a questo contributo — assicurato in molte regioni da aziende piccole e vulnerabili — il riconoscimento e sostegno che merita, è da tempo uno degli scopi perseguiti dalla PAC. Il secondo pilastro della PAC prevede numerose misure utili a questo scopo; e ciò vale anche per le nuove disposizioni, ora incluse nella PAC/OCM, introdotte per la prima volta come «pacchetto latte».

7.1.1. Tuttavia, è plausibile che il venir meno del regime delle quote possa accelerare il trasferimento della produzione lattiera dell'UE verso le zone dell'Europa nordoccidentale in cui tale produzione può essere condotta nel modo più efficiente. Ciò potrebbe comportare la riduzione e l'abbandono di tale produzione nelle zone d'Europa dove essa è più costosa (e la popolazione è più povera), aggravando così il divario economico tra queste e le altre regioni.

7.1.2. Negli Stati membri dell'UE la stragrande maggioranza delle aziende lattiero-casearie possiede un ridottissimo numero di vacche, con il 75 % che ne possiede meno di 9 <sup>(10)</sup>. Benché in molti casi il latte prodotto in queste aziende sia certamente destinato al consumo delle famiglie che le gestiscono, la vulnerabilità economica di tali imprese è di tutta evidenza, tanto più se sono situate in zone di montagna o comunque svantaggiate.

7.1.3. La Commissione deve avviare un progetto coerente di sviluppo rurale e del settore lattiero per le zone di montagna, le regioni svantaggiate a «vocazione lattiera» e gli Stati membri la cui produzione di latte è garantita essenzialmente da mandrie di dimensioni molto piccole.

7.1.4. Sarebbe di cruciale importanza che, parallelamente al pacchetto di misure per il trasferimento di conoscenze, o eventualmente nell'ambito di esso, i produttori di tali zone potessero accedere a servizi di consulenza e istruzione che li aiutassero a compiere scelte imprenditoriali oculate per il loro futuro e quello dei loro successori. Essi potrebbero essere consigliati sui modi di diversificare, diventare più efficienti e, se economicamente fattibile, ingrandire la loro impresa, ma anche — se del caso — sulle occupazioni alternative che loro stessi o i loro successori potrebbero considerare l'opportunità di intraprendere (riorientamento professionale).

7.2. Nelle regioni a rischio di abbandono dei terreni agricoli, pascolo insufficiente o altri tipi di impatto ambientale negativo, i pagamenti ambientali previsti dal secondo pilastro potrebbero, a determinate condizioni, essere orientati in modo specifico a favore dei produttori lattiero-caseari.

7.3. In tutte le regioni, poi, i produttori lattiero-caseari vulnerabili devono essere incoraggiati a impegnarsi, con le organizzazioni di categoria e quelle interprofessionali, per promuovere produzioni di qualità e accrescere il proprio peso e la propria influenza sulla catena di approvvigionamento.

7.4. I pagamenti per i giovani agricoltori potrebbero anch'essi essere utilizzati per incoraggiare il ricambio generazionale, laddove l'abbandono delle campagne si profila come un rischio concreto a causa della limitata capacità reddituale dei terreni. Per questi produttori, si potrebbero incentivare gli investimenti mediante prestiti agevolati o altri strumenti analoghi.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

<sup>(10)</sup> Fonte: Eurostat, 1° gennaio 2011.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Ipersensibilità elettromagnetica»****(parere d'iniziativa)**

(2015/C 242/05)

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

«*Ipersensibilità elettromagnetica*»

(parere d'iniziativa).

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 7 gennaio 2015.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha respinto il progetto di parere elaborato dalla sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione e ha adottato il seguente parere modificato nella sua totalità con 138 voti favorevoli, 110 voti contrari e 19 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il CESE riconosce l'esistenza del problema dell'ipersensibilità elettromagnetica (EHS) e ne è preoccupato. Considera incoraggiante constatare che sono in corso ulteriori ricerche approfondite per comprendere il problema e le sue cause. Osserva inoltre che il Comitato scientifico dei rischi sanitari emergenti e recentemente identificati [CSRSERI, Parere preliminare sui possibili effetti dell'esposizione a campi elettromagnetici (EMF) sulla salute, 29 novembre 2013; [http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/emerging/docs/scenih\\_r\\_o\\_041.pdf](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenih_r_o_041.pdf)] da alcuni anni studia a fondo la questione e potrà presto completare il suo ultimo parere dopo aver effettuato un'importante consultazione pubblica.

1.2. Il CESE ritiene che le principali conclusioni di tale documento non differiranno sostanzialmente dal parere preliminare del 2013, in cui si affermava che «nel complesso, i dati disponibili indicano che, negli esseri umani, l'esposizione a campi di radiofrequenze non provoca sintomi e non altera le funzioni cognitive. Il precedente parere del Comitato scientifico aveva concluso che, a livelli di esposizione inferiori ai limiti esistenti, i campi di radiofrequenze non provocavano effetti nocivi sulla riproduzione e lo sviluppo. L'inclusione dei dati più recenti riguardanti gli esseri umani e gli animali non modifica tale valutazione» [CSRSERI, Parere preliminare sui possibili effetti dell'esposizione a campi elettromagnetici (EMF) sulla salute, del 29 novembre 2013, [http://ec.europa.eu/health/scientific\\_committees/emerging/docs/scenih\\_r\\_o\\_041.pdf](http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenih_r_o_041.pdf)].

1.3. In quel parere preliminare, il CSRSERI osservava altresì che i dati sopravvenuti, ossia successivi al suo precedente parere del 2009, rafforzavano ulteriormente la conclusione che non vi fosse alcun nesso causale che riconducesse i sintomi alle radiofrequenze. In molti casi, anzi, la convinzione del soggetto di essere esposto a queste ultime (quando in realtà non lo è) è sufficiente per scatenare i sintomi.

1.4. Tuttavia, per dissipare le preoccupazioni che permangono nel pubblico e attenersi al principio di precauzione, il CESE esorta la Commissione a proseguire il suo lavoro in questo campo, in particolare in quanto sono ancora necessarie ulteriori ricerche per raccogliere dati riguardanti qualsiasi potenziale impatto sulla salute dovuto all'esposizione a lungo termine, ad esempio all'utilizzo di un cellulare per più di 20 anni.

1.5. Rimane la questione della percezione pubblica. Alcune persone ravvisano una minaccia nella prevalenza di campi elettromagnetici (EMF) sul posto di lavoro, nelle abitazioni e nei luoghi pubblici. Gruppi di persone analoghi sono preoccupati anche per l'esposizione chimica multipla, il diffondersi delle intolleranze alimentari e l'esposizione a particelle, fibre o batteri nell'ambiente. Queste persone hanno bisogno di sostegno, non solo per gestire i sintomi reali di malattia, ma anche per affrontare le preoccupazioni che esprimono rispetto alla società moderna.

1.6. Il Comitato fa notare che chi soffre di EHS prova sintomi reali. Occorrerebbe sforzarsi di migliorare la salute di queste persone, in particolare allo scopo di ridurre le disabilità, come indicato in dettaglio nella Biomedicine and Molecular Biosciences COST Action BM0704 (*BMBS COST Action BM0704 Emerging EMF Technologies and Health Risk Management*).

## 2. Introduzione

2.1. Scopo del presente parere è quello di esaminare le preoccupazioni espresse da gruppi della società civile sull'uso e l'impatto dei dispositivi che emettono radiofrequenze utilizzati negli apparecchi ad uso industriale e domestico, nonché nei servizi che dipendono dalla comunicazione senza fili. Si tratta di una questione considerata rilevante da quanti soffrono di una serie di problemi di salute non specifici e hanno adottato il termine «sindrome da ipersensibilità elettromagnetica» per definire i propri sintomi e indicarne la causa.

## 3. L'ipersensibilità elettromagnetica come elemento diagnostico sintomatico della sindrome

3.1. Purtroppo per queste persone, è opinione condivisa dalla stragrande maggioranza della comunità medica e scientifica che non vi siano elementi di prova inoppugnabili per collegare l'ampia gamma dei sintomi descritti come EHS all'esposizione alle onde elettromagnetiche o alle radiofrequenze. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) afferma: «Tutti gli studi condotti finora hanno indicato che esposizioni al di sotto dei limiti raccomandati negli orientamenti dell'ICNIRP in materia di EMF (1998), che riguardano l'intera gamma di frequenze da 0 Hz a 300 GHz, non producono effetti nocivi conosciuti sulla salute» (OMS: <http://www.who.int/peh-emf/research/en/>). Nonostante questo, in numerosi paesi organizzazioni di attivisti continuano a condurre campagne per chiedere un maggiore riconoscimento del problema da loro percepito e più azioni preventive e correttive circa l'intensità e la prevalenza di fonti di EMF. Tali organizzazioni considerano la mancanza di interventi da parte delle autorità un atteggiamento come minimo compiacente o ancor peggiore, rientrando in un più ampio complotto orchestrato dalle pubbliche autorità e da interessi commerciali o stranieri che non sarebbero disposti a far fronte ai considerevoli adeguamenti resi necessari per moderare o limitare l'utilizzo del wi-fi (o di altri dispositivi alimentati con la corrente elettrica).

3.2. L'UE, sia prima che dopo la raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz (Raccomandazione 1999/519/CE del Consiglio) del 1999, ha mantenuto un impegno attivo su questo tema e ha cercato di ottenere le migliori consulenze scientifiche e mediche, presentate attraverso una serie di gruppi di lavoro e il comitato scientifico della Commissione europea sui rischi sanitari emergenti e recentemente identificati (CSRSEI). Ciò ha portato a un costante flusso di analisi, documenti di sintesi e pareri che riflettono la serietà con cui la questione è considerata dalle autorità, dai medici, dal mondo della ricerca e dalle comunità scientifiche.

3.3. Non si tratta di un problema soltanto europeo. Nel novembre 2014, la Commissione europea ha ospitato la 18<sup>a</sup> edizione annuale della conferenza sul coordinamento mondiale delle comunicazioni RF in materia di ricerca e di salute, che ha passato in rassegna le ricerche approfondite prodotte nel mondo su questo argomento. Ad oggi, questi pareri scientifici non forniscono alcuna giustificazione scientifica per una modifica dei limiti di esposizione (limiti fondamentali e livelli di riferimento) previsti dalla raccomandazione 1999/519/CE del Consiglio. Tuttavia, la Commissione riconosce che i dati di base utilizzati per valutare alcuni rischi sono ancora insufficienti, specie per quanto attiene all'esposizione di lungo termine e di basso livello, e che pertanto occorre approfondire la ricerca.

3.4. Coloro che soffrono di EMS continuano a sostenere che gli interventi, sia degli Stati membri che dell'UE, sul loro problema sono ben al di sotto di quello che ritengono necessario. La maggior parte delle autorità sanitarie pubbliche, però, non è d'accordo (ad esempio il Servizio sanitario nazionale del Regno Unito: cfr. <http://www.nhs.uk/Conditions/Mobile-phone-safety/Pages/QA.aspx#biological-reasons>). La grande maggioranza dei test indipendenti effettuati finora ha riscontrato che quanti si autodefiniscono malati di EHS non sono in grado di distinguere tra l'esposizione a campi elettromagnetici veri e falsi (ossia pari a zero). Gli esperimenti eseguiti in «doppio cieco» suggeriscono che le persone che lamentano ipersensibilità elettromagnetica non sono capaci di rilevare la presenza di campi elettromagnetici e tendono a segnalare problemi di salute sia in caso di esposizione pari a zero che in caso di esposizione a campi elettromagnetici reali (*British Medical Journal* **332** (7546): 886-889).

3.5. Con questo, non si vuol negare la realtà dei sintomi attribuiti all'EHS: evidentemente, molte persone si autodiagnosticano una serie di problemi di salute indipendenti che imputano ai campi elettromagnetici. La percentuale della popolazione che ha proceduto a tale diagnosi varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro. L'Organizzazione mondiale della sanità osserva che «Non esistono criteri diagnostici chiari per l'EHS, né vi sono basi scientifiche per collegare i sintomi dell'EHS con l'esposizione a campi elettromagnetici. Inoltre, l'EHS non è una diagnosi medica, né è chiaro se rappresenti un problema medico unico» (OMS: Campi elettromagnetici e salute pubblica <http://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs296/en/>).

3.6. Al contrario, l'effetto termico sul corpo umano dei campi elettromagnetici è accertato da oltre un secolo, e, come già osservato, le raccomandazioni del Consiglio dell'UE relative ai campi elettromagnetici e alle norme di sicurezza internazionali in materia di radiazioni vengono aggiornate regolarmente. In materia di campi elettromagnetici, a livello dell'Unione europea sono stati approvati gli strumenti giuridici seguenti:

- La raccomandazione 1999/519/CE del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici <sup>(1)</sup>, è finalizzata a integrare le politiche nazionali volte a migliorare la salute. Il suo scopo è creare un quadro di riferimento per limitare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, sulla base delle migliori prove scientifiche disponibili, nonché fornire una piattaforma per monitorare la situazione.
- Direttiva 1999/5/CE <sup>(2)</sup>.
- Direttiva 2013/35/UE <sup>(3)</sup>.
- La direttiva 2006/95/CE <sup>(4)</sup> è volta a evitare che le persone in generale, e i lavoratori in particolare, siano esposti a livelli superiori a quelli stabiliti dalla raccomandazione del 1999.
- Decisione n. 243/2012/UE <sup>(5)</sup>, che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP).

3.7. Per quanto riguarda la ricerca il Comitato osserva che, dal 2000, la Commissione europea, oltre ad essere impegnata attivamente in questo settore, ha fornito finanziamenti per 37 milioni di EUR alla ricerca relativa ai campi elettromagnetici e ai telefoni cellulari.

3.8. Il CESE ha espresso le proprie preoccupazioni su tali questioni nei pareri formulati in merito a queste norme nel corso del processo di elaborazione delle stesse, mostrandosi favorevole a ridurre al minimo l'esposizione alle radiazioni non ionizzanti. Tuttavia, chi soffre di EHS in genere attribuisce i propri sintomi a campi elettromagnetici di intensità molto inferiore ai limiti consentiti.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

<sup>(1)</sup> GU L 199 del 30.7.1999, pag. 59.

<sup>(2)</sup> Direttiva 1999/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 91 del 7.4.1999, pag. 10).

<sup>(3)</sup> Direttiva 2013/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 179 del 29.6.2013, pag. 1).

<sup>(4)</sup> Direttiva 2006/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 374 del 27.12.2006, pag. 10).

<sup>(5)</sup> Decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 81 del 21.3.2012, pag. 7).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Situazione e condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile in Turchia»**

(2015/C 242/06)

**Relatore: M. METZLER**

Il Comitato economico e sociale europeo, nella sessione plenaria del 26 e 27 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*«Situazione e condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile in Turchia».*

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

Alla sua 540a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 205 voti favorevoli e 2 astensioni.

### **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) incoraggia il governo e l'amministrazione della Turchia a riconoscere le organizzazioni della società civile in quanto parte importante della società e soggetti fondamentali del processo di ravvicinamento del paese ai valori e all'acquis dell'Unione europea, allo scopo di creare una società in cui tutte le categorie sociali abbiano un ruolo essenziale da svolgere. La Turchia deve muoversi nel quadro di uno sforzo condiviso volto a creare il quadro istituzionale e legislativo per una cultura pluralistica e partecipativa, nel segno del riconoscimento reciproco e dello scambio.

1.2. Occorre sostenere in tutti i settori la separazione dei poteri nel quadro dello Stato di diritto come premessa indispensabile per il lavoro delle organizzazioni della società civile. Interventi sproporzionati da parte delle autorità statali tali da compromettere oltre misura le capacità di lavoro delle organizzazioni della società civile, come quelli visti nel caso dei controlli eccezionali, non sono compatibili con questo principio. Va sostenuto anche l'accesso di tali organizzazioni ai rimedi giuridici. Occorre combattere con forza la corruzione.

1.3. Nel dialogo UE-Turchia, occorre rivolgere un'attenzione particolare all'attuazione efficace dei diritti e delle libertà fondamentali, compresi:

- la libertà di espressione per tutti gli individui, che non devono temere di subire discriminazioni o punizioni;
- la libertà dei media, che promuove la diversità;
- la libertà di associazione e di riunione, anche e soprattutto in caso di dibattiti ed eventi conflittuali;
- i diritti delle donne;
- i diritti sindacali;
- i diritti delle minoranze, incluse quelle religiose, culturali e sessuali;
- i diritti dei consumatori.

1.4. La separazione dei poteri fra legislativo, esecutivo e giudiziario, e in particolare una chiara distinzione e distinguibilità fra l'azione del governo e l'azione amministrativa disciplinata dalla legge, costituisce la base per garantire il funzionamento delle organizzazioni della società civile. In particolare, un potere giudiziario indipendente è il fondamento di qualunque Stato di diritto.

1.5. Il CESE invita il Consiglio dell'UE a lavorare per l'apertura del capitolo 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e del capitolo 24 (giustizia, libertà e sicurezza) nel quadro dei negoziati di adesione della Turchia all'Unione europea, per accompagnare il processo in corso in Turchia.

1.6. Allo stesso tempo, occorre anche rispettare il principio della separazione verticale dei poteri, ad esempio per quanto riguarda le autonomie locali.

1.7. Sarebbe utile se le organizzazioni della società civile in Turchia potessero accedere alle informazioni relative ai processi (decisionali) degli organi statali. A tal fine vanno organizzate audizioni e consultazioni periodiche secondo regole trasparenti, volte a consentire di tener conto, nelle decisioni politiche e amministrative, dei risultati del lavoro delle organizzazioni della società civile e degli interessi delle categorie sociali da esse rappresentati. Il governo e l'amministrazione della Turchia sono incoraggiati a coinvolgere la società civile in un processo di discussione formale (Consiglio economico e sociale) e a sancire questo processo nella Costituzione, attraverso opportuni provvedimenti di riforma costituzionale.

1.8. Secondo il CESE, alcune categorie professionali, in particolare quelle che esercitano una professione liberale, hanno grande importanza per la realizzazione di un ordine sociale basato sulla libertà e lo Stato di diritto. L'accesso alla giustizia e all'assistenza medica può essere garantito soltanto da professionisti indipendenti e qualificati, in cui i cittadini possano nutrire fiducia grazie a un rapporto confidenziale protetto da interferenze e violenze provenienti dall'esterno. Questi servizi fondati sulla fiducia e prestati, ad esempio, da avvocati, medici e consulenti fiscali presuppongono un ampio rispetto del segreto professionale.

1.9. Di conseguenza, è necessaria un'autoregolamentazione efficace di queste professioni, ad esempio in ordini professionali, in modo da garantire l'assunzione della particolare responsabilità nei confronti della società e del singolo che esse comportano, in piena libertà dall'influenza della politica. La missione di accertamento del CESE ha rilevato diverse violazioni di questo principio.

1.10. In Turchia è auspicabile un dialogo sociale a livello nazionale, settoriale e aziendale che consenta a datori di lavoro e lavoratori di essere interlocutori su un piano di parità. L'obiettivo dovrebbe essere anche un miglioramento delle condizioni lavorative, della salute e della sicurezza sul lavoro, che deve tradursi in ampi diritti per i lavoratori (<sup>1</sup>).

## 2. Introduzione e contesto

2.1. La visita del CESE a Istanbul e ad Ankara del 9 e 10 settembre 2013 ha rilevato che le condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile in Turchia risultano a volte limitate in modo sensibile. In alcuni casi, i rappresentanti e gli operatori di tali organizzazioni sono stati sottoposti a pesanti restrizioni personali, fino alla violenza fisica, da parte delle istituzioni statali.

2.2. Dal 1° al 3 luglio 2014 si è svolta una visita di *follow-up* ad Ankara e Diyarbakır, allo scopo di esplorare la situazione attuale e gli sviluppi per quanto riguarda le condizioni di lavoro della società civile in Turchia. Nei colloqui svoltisi con i rappresentanti della società civile turca si è cercato di accertare se dal settembre 2013 si fossero prodotti dei cambiamenti nelle condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile.

2.3. Le visite sopra menzionate si sono aggiunte alle riunioni periodiche del Comitato consultivo misto UE-Turchia, che sta tenendo sotto osservazione il processo di adesione della Turchia all'Unione europea. I membri del CESE hanno potuto discutere con i rappresentanti della società civile che non erano stati indicati come interlocutori per i dibattiti in seno al CCM.

2.4. Gli incontri con i rappresentanti di molte di tali organizzazioni e delle istituzioni, compreso un ente locale, hanno consentito di comprendere quali siano le condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile turca e i cambiamenti eventualmente intervenuti. In quest'ottica, le esperienze e le interpretazioni di alcuni soggetti specifici della società civile dovrebbero servire a tracciare un quadro complessivo. Il quadro così ottenuto delinea non tanto la situazione giuridica quanto le condizioni generali effettive percepite, che rivestono un'importanza fondamentale per l'impegno personale nelle organizzazioni della società civile.

2.5. Si parte dalla premessa che non sia possibile arrivare a una completa soddisfazione di tutti i soggetti della società civile rispetto alle loro condizioni di lavoro, neanche quando siano presenti circostanze ideali. Piuttosto, l'obiettivo deve essere una costante ottimizzazione del contesto per l'impegno sociale e civile, grazie a un bilanciamento degli interessi all'insegna della continua maturazione di una società democratica e pluralistica, che in tutti gli Stati membri dell'UE si forma attraverso un processo attivo.

---

(<sup>1</sup>) Cfr. *Joint Report on Trade Union Rights Situation in Turkey* («Relazione congiunta sulla situazione dei diritti sindacali in Turchia»), correlatori: Annie Van Wezel e Rucan Isik, adottata nel corso della 32<sup>a</sup> riunione del Comitato consultivo misto UE-Turchia (CCM) del 7 e 8 novembre 2013 (CES6717-2013\_00\_00\_TRA\_TCD), <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-32-eu-turkey-jcc-jointreport.30035>

2.6. Il CESE esorta la Turchia e l'Unione europea a fare del dialogo della società civile una precondizione assoluta per l'avvicinamento fra le rispettive società, e ad impegnarsi al massimo per promuovere tale processo. Quest'ultimo può riuscire soltanto se prende la forma di un processo di apprendimento reciproco nel quadro di un dialogo aperto e continuativo.

### **3. Quadro istituzionale e legislativo per le organizzazioni della società civile**

3.1. La Turchia ha compiuto decisi progressi per quanto riguarda i principi fondamentali della separazione dei poteri e dell'indipendenza delle autonomie locali, ma occorreranno ancora sforzi considerevoli per applicare tali principi. Le organizzazioni della società civile devono poter basare il proprio lavoro su un quadro giuridico affidabile. Ciò significa anche che il diritto in vigore deve offrire un margine di manovra sufficiente per la loro attività e che tale diritto deve essere rispettato e applicato correttamente dallo Stato e dall'amministrazione. La certezza del diritto circa le condizioni di lavoro delle organizzazioni della società civile e dei loro operatori deve essere trasparente e garantita.

3.2. Al centro delle critiche vi è essenzialmente l'applicazione reale delle norme costituzionali, nel senso che occorre poter contare sul rispetto dei diritti individuali da parte delle autorità statali. Indipendentemente dalla legittimità formale dell'azione amministrativa nei singoli casi e dalle eventuali violazioni delle disposizioni di legge, sono la base e la motivazione degli atti dello Stato che in alcuni casi non appaiono garantite e trasparenti. Per questo, le misure statali sono percepite come arbitrarie.

3.3. La base giuridica di una misura, il responsabile e la motivazione di una decisione o di un provvedimento devono essere sempre spiegati alle persone che ne sono oggetto in una maniera che risulti loro comprensibile. Inoltre, deve sempre essere effettivamente garantito e documentato un accesso immediato ai rimedi giuridici.

### **4. Separazione dei poteri, Stato di diritto e libertà di azione per i singoli**

4.1. Tutti gli operatori delle organizzazioni della società civile sono responsabili delle loro azioni, come qualunque altro cittadino. Non devono esser loro imposti svantaggi o restrizioni personali ingiustificati in conseguenza del loro impegno. In particolare, la loro vita privata e quella delle loro famiglie hanno diritto a una piena protezione.

4.2. Il CESE è a conoscenza del fatto che i rappresentanti delle organizzazioni della società civile si sono trovati esposti in numerosi casi a minacce personali consistenti in attacchi verbali e azioni penali, oltre a vedere il proprio lavoro sociale e civile sottoposto a limitazioni ingiustificate. Molte restrizioni riportate si sono verificate nel contesto delle proteste a Gezi-Park del maggio e giugno 2013 e del loro trattamento giudiziario.

4.3. La delegazione del CESE è rimasta profondamente colpita di fronte alle notizie secondo cui dopo le suddette proteste è stato proibito ai medici di assistere i feriti e le cartelle cliniche sono state requisite in qualità di atti d'indagine. Inoltre, risulta che alcuni medici sono stati messi sotto inchiesta con l'accusa di aver disobbedito ai provvedimenti delle autorità, dal momento che non ne avevano applicato le istruzioni. Il diritto a un'assistenza sanitaria confidenziale e indipendente è un diritto umano e deve essere applicato come previsto dal giuramento di Ippocrate, senza che venga influenzato dagli avvenimenti politici e da considerazioni circa la persona che ne ha bisogno. Anche in questo caso, come in quello della rappresentanza legale, il pieno rispetto da parte di tutti del segreto professionale è un fondamento essenziale di un'attività caratterizzata dalla fiducia, oltre a rappresentare una caratteristica dello Stato di diritto. Il rispetto di questi principi da parte di tutti i funzionari pubblici ha un'importanza che va oltre il caso singolo per applicarsi al funzionamento complessivo di una democrazia, allo Stato di diritto e alla fiducia della popolazione nella tutela dei suoi diritti.

4.4. Il CESE raccomanda alle autorità turche di cercare di riconquistare la fiducia perduta tra le organizzazioni della società civile garantendo la trasparenza e il rispetto delle regole dello Stato di diritto da parte delle decisioni adottate a tutti i livelli di governo, nonché attraverso l'indipendenza degli atti adottati dagli organi legislativi, esecutivi e giudiziari.

4.5. Il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale democratico potrebbe essere sostenuto, nel quadro del processo di adesione all'UE, dall'apertura del capitolo 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e del capitolo 24 (giustizia, libertà e sicurezza), nonché da un'attuazione proattiva dei diritti e delle libertà fondamentali ivi contenuti.

4.6. Il CESE sottolinea che l'indipendenza del settore giudiziario, compresa quella dei giudici, è un elemento fondamentale di una società civile libera che vive in regime di democrazia. In particolare, i giudici devono essere liberi di amministrare la giustizia in modo indipendente e secondo la legge, senza essere esposti a indicazioni indirette di altri organi, all'esercizio individuale di pressioni o alla minaccia di ripercussioni personali.

## 5. Trasparenza e comunicazione per l'impegno della società civile

5.1. Il CESE auspica che il governo e l'amministrazione turca attingano maggiormente al potenziale delle organizzazioni della società civile per la formulazione e la divulgazione delle decisioni politiche, consultandole regolarmente in vista della presa di decisioni e aprendo loro un accesso alle informazioni relative al processo decisionale statale con lo scopo di instaurare un dialogo. Molte organizzazioni della società civile turca hanno lamentato le scarse possibilità di accesso al processo decisionale statale. Negli Stati membri dell'UE, i rappresentanti delle organizzazioni della società civile vengono consultati regolarmente prima che si adottino delle decisioni, in modo da poter considerare i punti di vista e gli interessi aggregati degli aderenti alle organizzazioni stesse e aumentare la qualità e la sostenibilità sociale delle decisioni stesse. Grazie alla consultazione delle parti sociali interessate, che dovrebbero rappresentare un elemento costante delle procedure in materia legislativa e regolamentare, gli organi statali possono da una parte individuare in anticipo gli aspetti passibili di miglioramenti e dall'altra contare sulla divulgazione delle decisioni da parte delle organizzazioni interessate, ciascuna nel proprio ambito.

5.2. Il governo e l'amministrazione della Turchia sono incoraggiati a coinvolgere la società civile, comprese le minoranze, in un processo politico strutturato di discussione formale attraverso l'istituzione di un Consiglio economico e sociale e a sancire questo processo nella Costituzione, attraverso opportuni provvedimenti di riforma costituzionale.

5.3. I rappresentanti delle organizzazioni della società civile si sentivano fortemente limitati nella loro comunicazione con i membri e con il pubblico al momento della missione di accertamento. Essi hanno infatti indicato che l'accesso alla stampa è difficile e a volte praticamente impossibile a causa della struttura in gran parte oligopolistica dei media e di redazioni che spesso seguono un unico orientamento, e hanno denunciato rapporti di forte dipendenza economica e influenze dirette sui mezzi di comunicazione. Inoltre, hanno osservato che per questi motivi l'informazione circa il lavoro delle organizzazioni della società civile è limitata, proprio come la possibilità di esprimersi liberamente sui temi politici con una presenza anche di opinioni critiche nei confronti del governo.

5.4. Il CESE ritiene che occorra compiere passi ulteriori per arrivare a un panorama informativo libero e pluralistico. Le repressioni contro i giornalisti critici, compreso il loro arresto, devono cessare immediatamente.

5.5. Il CESE critica l'oscuramento temporaneo del servizio di microblogging Twitter in Turchia. Il governo turco dovrebbe sostenere la libertà di opinione anche sui media sociali, la quale dovrebbe essere consentita in quanto parte del vivace scambio di vedute tipico di una democrazia.

## 6. Una reale tutela delle minoranze come banco di prova per il funzionamento della democrazia

6.1. La tutela delle minoranze sociali dovrebbe essere presa molto sul serio, in quanto banco di prova per il funzionamento della democrazia. Le discriminazioni da parte degli organi statali devono essere eliminate in modo sistematico, e quelle perpetrate da terzi devono essere affrontate dalla legge e prevenute attraverso un'opera di sensibilizzazione della società. Il coinvolgimento della società civile nel processo decisionale democratico potrebbe essere facilitato, nel quadro del processo di adesione all'UE, dall'apertura del capitolo 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e del capitolo 24 (giustizia, libertà e sicurezza), nonché da un'attuazione senza indugi dei diritti e delle libertà fondamentali ivi contenuti.

6.2. Anche se non è corretto definire le donne una minoranza, il CESE invita la Turchia a mettere in campo gli strumenti di difesa delle minoranze al fine di promuovere la parità fra i sessi. A questo scopo, il paese dovrebbe applicare la Convenzione dell'ONU sui diritti delle donne. La Turchia dovrebbe porsi l'obiettivo politico di promuovere la posizione delle ragazze e delle donne in tutti gli ambiti sociali, in particolare nell'accesso al mercato del lavoro inclusa la funzione pubblica, e dovrebbe perseguire con vigore tale obiettivo. Lo Stato dovrebbe aiutare le madri in difficoltà mettendo a loro disposizione servizi di consulenza indipendenti e specializzati, allo scopo di ridurre il numero degli aborti clandestini. Occorre inoltre portare avanti e rafforzare le pratiche consolidate di collaborazione fra le organizzazioni per i diritti delle donne e lo Stato turco.

6.3. La Turchia deve continuare a operare per integrare la minoranza curda nella società turca e per promuovere la cultura e la lingua curda.

6.4. Il CESE invita la Turchia a proteggere dalle discriminazioni e ad integrare nella società le persone che hanno un orientamento sessuale diverso o un'identità di genere particolare.

6.5. Il CESE è stato informato di alcune violazioni del principio di laicità dello Stato previsto dalla Costituzione turca. In particolare, nei documenti d'identità viene indicata la religione delle persone. Per gli appartenenti alle minoranze religiose, fra cui gli aleviti, ne conseguono svantaggi nella vita sociale e nella possibilità di trovare un posto di lavoro. La Turchia è invitata ad impegnarsi maggiormente per integrare le minoranze religiose nella società, senza discriminazioni.

## **7. Il dialogo sociale come strumento ed espressione della democrazia sul posto di lavoro**

7.1. Il CESE ha rilevato delle lacune nella realizzazione di un coinvolgimento sistematico dei lavoratori nelle decisioni importanti. I sindacati riportano limitazioni della libertà di associazione e di riunione, che pure sono condizioni fondamentali per i loro aderenti. Si registrano inoltre pressioni individuali sui sindacalisti, in particolare quelli che siedono nei consigli di fabbrica, con conseguente violazione della libertà di associazione.

7.2. Il CESE ha constatato con sgomento le insufficienze nella concezione e attuazione delle norme di sicurezza sul lavoro, che hanno causato incidenti anche alla vigilia della missione di accertamento, ad esempio quello della miniera di Soma nel maggio 2014. Il Comitato invita il governo e l'amministrazione turchi ad attivarsi insieme ai lavoratori per mettere a punto opportune precauzioni volte a proteggere la vita e la sicurezza di questi ultimi e a procedere a un'applicazione generalizzata di tali disposizioni.

## **8. Le autonomie locali come strumento di democrazia partecipativa**

8.1. In Turchia, il principio dell'autonomia locale rimane a tratti un processo di apprendimento reciproco in cui i ruoli e i poteri dei diversi livelli devono essere definiti e svolti in modo incrementale. Il Comitato osserva che la separazione verticale dei poteri in Turchia è utilizzata anche come strumento per creare una rete di connessioni fra lo Stato e le categorie sociali, e che i processi democratici dovrebbero avere un più forte ancoraggio al livello regionale e locale. Questa potrebbe essere un'altra opportunità per coinvolgere le organizzazioni della società civile a rilevanza locale diretta nel processo decisionale, ad esempio in qualità di cittadini informati e di consiglieri indipendenti.

## **9. Premesse sociali generali per le organizzazioni della società civile**

9.1. Lo Stato e i mezzi di comunicazione potrebbero fare di più per promuovere nella popolazione la consapevolezza della diversità delle categorie sociali e delle necessità delle organizzazioni della società civile e della rappresentanza dei vari interessi, in modo che anche le minoranze vengano considerate una parte legittima e arricchente della società turca.

9.2. Affinché le organizzazioni della società civile possano svilupparsi e lavorare in modo professionale, necessitano di una struttura sociale effettivamente pluralistica e partecipativa. A tal fine hanno un ruolo decisivo non soltanto meccanismi istituzionali che consentano alle organizzazioni della società civile di operare secondo la legge, ma anche il mantenimento delle condizioni quadro necessarie sul campo per l'impegno sociale e civile. Il lavoro volontario dipende, oltre che dalla convinzione personale circa gli interessi e i valori portati avanti, anche dal riconoscimento che il singolo ottiene per il suo impegno.

9.3. Dai colloqui con i soggetti della società civile è emerso che alcuni di loro percepiscono il proprio lavoro come un'impari lotta contro le autorità anziché come una legittima rappresentanza d'interessi. In alcuni casi sono risuonate anche sconcertanti parole di rivalità, sfiducia e opposizione verso le forze sociali e i poteri statali. Quest'atteggiamento è contrario alla comprensione reciproca e a un progresso concreto da ottenersi mediante un cambiamento generalizzato e reca con sé il pericolo di una spaccatura fra le categorie della società turca.

9.4. Per superare questo clima di sfiducia e di paura, le autorità e le organizzazioni della società civile sono invitate a stabilire un dialogo e un contatto tripartito con le organizzazioni omologhe europee, allo scopo di promuovere un'atmosfera di rispetto e fiducia reciproci.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

504ª SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 21 E 22 GENNAIO 2015

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali»**

COM(2014) 557 final — 2014/0256 (COD)

(2015/C 242/07)

**Relatrice: Sig.ra HEINISCH**

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, e il Consiglio, in data 23 ottobre 2014, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 168, paragrafo 4, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali»*

COM(2014) 557 final — 2014/0256 (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 16 dicembre 2014.

Alla sua 504ª sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 223 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La modifica del regolamento (CE) n. 726/2004 <sup>(1)</sup> fa parte di un pacchetto legislativo volto a ridefinire la normativa europea relativa ai medicinali per uso veterinario. Dal testo del regolamento viene soppresso qualsiasi riferimento ai medicinali per uso veterinario, in modo da scollegare completamente le disposizioni inerenti a questi medicinali da quelle relative ai medicinali per uso umano. Si tratta di una scelta sensata che il Comitato condivide, tenuto conto delle diverse realtà relative ai due settori. Il CESE giudica coerenti le modifiche del regolamento proposte e, non ritenendole necessarie, non formula proposte concrete di modifica del regolamento. Il CESE raccomanda di approvare la proposta di regolamento nella sua forma attuale.

1.2. Tuttavia, **la ridefinizione delle disposizioni** sui medicinali per uso veterinario presentata contemporaneamente nella proposta di regolamento COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD) è molto più significativa della soppressione dei riferimenti ai medicinali per uso veterinario operata con la proposta in oggetto.

<sup>(1)</sup> GU L 136 del 30.4.2004, pag. 1.

1.3. Dopo un primo esame dei relativi testi, il CESE accoglie altresì con favore la proposta di regolamento riguardante i medicinali per uso veterinario, la proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 che istituisce procedure comunitarie, nonché la proposta di regolamento concernente la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'utilizzo di mangimi medicati. Ritiene tuttavia che alcuni punti potrebbero essere migliorati per assicurare il conseguimento degli obiettivi previsti, ossia: aumentare la disponibilità dei medicinali per uso veterinario, ridurre gli oneri amministrativi, promuovere l'innovazione e la competitività e migliorare il funzionamento del mercato interno.

1.4. Le istituzioni dell'UE devono tenere conto del fatto che qualsiasi autorizzazione per la commercializzazione di medicinali per uso veterinario ha un impatto sulla catena alimentare e sulla salute umana, in particolare a causa delle diverse infiltrazioni e dispersioni nell'acqua, dovute alle nanotecnologie, al riciclaggio delle acque reflue, alla nuova permeabilità di talune acque sotterranee ecc. Come ha già indicato in pareri precedenti, il CESE esprime preoccupazione riguardo a questo problema.

1.5. Non spetta però al Comitato formulare osservazioni dettagliate in merito a tali proposte.

## 2. Introduzione

2.1. Le norme concernenti la fabbricazione, la distribuzione e l'utilizzo di medicinali per uso veterinario sono state codificate nel 2001 (direttiva 2001/82/CE<sup>(2)</sup>), in concomitanza con la rifusione del regolamento (CE) n. 726/2004 che disciplina, tra l'altro, la procedura centralizzata di autorizzazione e l'agenzia europea per i medicinali (EMA). In tali testi vengono disciplinate l'autorizzazione, la fabbricazione, la commercializzazione, la farmacovigilanza e l'utilizzo di medicinali per uso veterinario durante il loro intero ciclo di vita. Negli allegati alla direttiva 2001/82/CE erano inoltre specificate le informazioni da fornire con la richiesta di autorizzazione. Il regolamento (CE) n. 726/2004 definiva, tra l'altro, le norme concernenti i medicinali per uso veterinario (oltre a quelle relative ai medicinali per uso umano) e disciplinava la cooperazione con l'agenzia europea per i medicinali.

2.2. Le disposizioni relative al rilascio e al mantenimento delle autorizzazioni dei medicinali veterinari vengono soppresse dal regolamento (CE) n. 726/2004 e trasferite in un nuovo regolamento sui medicinali per uso veterinario, che disciplinerà tutte le procedure di rilascio dell'autorizzazione per i medicinali per uso veterinario nell'Unione, accordato a livello sia centrale che nazionale.

2.3. I costi delle procedure e dei servizi derivanti dall'applicazione di questo regolamento vengono trasferiti sui produttori e sui distributori dei relativi prodotti, ossia su coloro che richiederanno l'autorizzazione. A tal fine vengono definiti i principi applicabili alle tariffe spettanti all'agenzia europea per i medicinali. Tali principi comprendono norme che tengono conto delle esigenze particolari delle PMI, conformemente alle disposizioni del trattato di Lisbona.

2.4. Tale trattato, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, traccia una distinzione tra il potere conferito alla Commissione di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo, previsto all'articolo 290 del TFUE (procedura di delega), e il potere di adottare atti di esecuzione, previsto all'articolo 291 del TFUE (procedura di esecuzione).

2.5. Questi due poteri sono soggetti a regimi giuridici distinti.

2.5.1. Le modalità di esercizio del potere di delega sono precisate da atti giuridici privi di forza vincolante:

- la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Attuazione dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*<sup>(3)</sup>;
- l'«intesa comune sugli atti delegati» (*common understanding on delegated acts*) conclusa tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione;
- gli articoli 87 bis e 88 del regolamento del Parlamento europeo, modificato con decisione del 10 maggio 2012<sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> GU L 311 del 28.11.2001, pag. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 673 final del 9 dicembre 2009.

<sup>(4)</sup> Doc. A7-0072/2012.

2.5.1.1. Il Comitato ha recentemente adottato una relazione informativa particolareggiata sulla procedura di delega, relazione la cui lettura è vivamente consigliata ai fini della comprensione del presente parere <sup>(5)</sup>.

2.5.2. L'esercizio del potere di esecuzione previsto all'articolo 291 del TFUE è invece disciplinato da atti giuridicamente vincolanti:

- il regolamento (UE) n. 182/2011 <sup>(6)</sup> (in prosieguo il «regolamento comitatologia»), che prevede due procedure: la procedura consultiva e la procedura di esame;
- la decisione 1999/468/CE <sup>(7)</sup> (in prosieguo «decisione sulla comitatologia»), modificata nel 2006 al fine di rafforzare il potere di controllo del Parlamento e del Consiglio, che prevede la procedura di regolamentazione con controllo (in prosieguo «PRCC»).

2.5.3. La procedura di regolamentazione con controllo è stata utilizzata per adottare misure di esecuzione, intese a modificare elementi non essenziali degli atti legislativi di base. Questa formulazione, che figura all'articolo 5 *bis* della decisione sulla comitatologia <sup>(8)</sup>, è molto vicina alla definizione degli atti delegati. Infatti, un atto delegato come definito all'articolo 290 del TFUE è un atto quasi legislativo adottato dalla Commissione allo scopo di integrare o modificare «elementi non essenziali dell'atto legislativo».

2.5.4. È proprio in ragione di questa somiglianza che, tra il 2009 e il 2014, l'articolo 5 *bis* della decisione sulla comitatologia e la PRCC restano provvisoriamente validi, dato che l'obiettivo della Commissione è utilizzare questo limitato lasso di tempo per adattare al regime degli atti delegati le disposizioni esistenti che prevedono una PRCC.

2.5.5. Su «richiesta» del Parlamento europeo <sup>(9)</sup>, appoggiata dal Consiglio, la Commissione ha dunque intrapreso, un'operazione di «allineamento» di una serie di regolamenti, direttive e decisioni <sup>(10)</sup>.

### 3. Proposte della Commissione

3.1. La Commissione ha pubblicato tre proposte di regolamento:

- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali (COM(2014) 557 final);
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui medicinali veterinari (COM(2014) 558 final);
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati e che abroga la direttiva 90/167/CEE <sup>(11)</sup> del Consiglio (COM(2014) 556 final).

3.2. Questo pacchetto di regolamenti mira a scollegare completamente le disposizioni inerenti ai medicinali per uso umano da quelle relative ai medicinali per uso veterinario.

3.3. A tale scopo, la prima delle proposte sopraelencate elimina qualsiasi riferimento ai medicinali per uso veterinario di cui al regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali.

3.4. Con il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai medicinali veterinari (COM(2014) 558 final) vengono ridefinite le disposizioni relative ai medicinali per uso veterinario. Viene, tra l'altro, previsto di estendere la procedura centralizzata di autorizzazione ai medicinali per uso veterinario, mentre restano valide le altre procedure di autorizzazione (procedure nazionali, procedure decentrate e procedura di riconoscimento reciproco). La nuova normativa mira altresì a ridurre gli oneri amministrativi connessi con la modifica delle autorizzazioni dei medicinali per uso veterinario.

<sup>(5)</sup> Relazione informativa sul tema *Legiferare meglio: atti di esecuzione e atti delegati* (INT/656).

<sup>(6)</sup> GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

<sup>(7)</sup> GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.

<sup>(8)</sup> Introdotto con decisione del Consiglio del 17 luglio 2006 (GU L 200 del 22.7.2006, pag. 11).

<sup>(9)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 maggio 2010 (P7-TA (2010) 0127), punto 18.

<sup>(10)</sup> Dichiarazioni della Commissione (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 19).

<sup>(11)</sup> GU L 92 del 7.4.1990, pag. 42.

3.5. L'obiettivo di base di questo regolamento è giustificato e il Comitato lo sostiene. Non spetta però al CESE effettuare un'analisi dettagliata di tale proposta di regolamento.

3.6. Infine, la terza proposta, che riguarda la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'utilizzo di mangimi medicati, e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio (COM(2014) 556 final), mira a introdurre nell'insieme dell'UE condizioni uniformi per la produzione e l'utilizzo dei mangimi medicati. Inoltre precisa e rende vincolanti le disposizioni finora generali della direttiva 90/167/CEE che definisce le condizioni alle quali i mangimi medicati possono essere prodotti, immessi sul mercato e utilizzati all'interno dell'Unione. L'obiettivo è assicurare che il mercato interno dei mangimi medicati sia competitivo e innovativo e funzioni correttamente, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione della salute umana e animale.

3.7. Le istituzioni dell'UE devono tenere conto del fatto che qualsiasi autorizzazione per la commercializzazione di medicinali per uso veterinario ha un impatto sulla catena alimentare e sulla salute umana, in particolare a causa delle diverse infiltrazioni e dispersioni nell'acqua, dovute alle nanotecnologie, al riciclaggio delle acque reflue, alla nuova permeabilità di talune acque sotterranee ecc. Come ha già indicato in pareri precedenti, il CESE esprime preoccupazione riguardo a questo problema.

3.8. In sintesi, il CESE accoglie con favore la separazione delle disposizioni inerenti ai medicinali per uso umano da quelle relative ai medicinali per uso veterinario, e approva in linea di principio le nuove norme proposte sui medicinali per uso veterinario. Giudica, in particolare, positivamente l'estensione della procedura centralizzata di autorizzazione e le proposte di semplificazione amministrativa delle procedure relative alla richiesta e alla gestione delle autorizzazioni dei medicinali per uso veterinario.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

**Parere 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 — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro»**

COM(2014) 473 final

(2015/C 242/08)

**Relatore: Paulo BARROS VALE**

La Commissione europea, in data 23 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro»*

COM(2014) 473 final.

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 dicembre 2014.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 211 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione — Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Non può tuttavia esimersi dal formulare alcune riserve e preoccupazioni riguardo a un tema particolarmente importante.

1.2. La politica di coesione deve continuare a perseguire l'obiettivo per il quale è nata, sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ossia la promozione della coesione sociale, economica e territoriale, ponendo la cooperazione e la solidarietà al servizio di uno sviluppo armonioso, che crei benessere per i cittadini. L'accento posto sulla strategia Europa 2020 è importante, ma risulta insufficiente alla luce delle sfide attuali.

1.3. Nella relazione, la Commissione non si limita a fare il punto dello sforzo comune per rendere migliore l'Europa, ma constata anche la difficoltà di tale compito. La crisi ha accentuato le disparità economiche e sociali, aggravando le differenze tra gli Stati membri e al loro interno e concentrando la crescita e lo sviluppo. La crisi non ha solo interrotto i progressi realizzati in materia di convergenza, ma in alcuni casi li ha vanificati, e la recessione è una realtà per quasi tutta la zona euro.

1.4. In tempi di crisi come quelli che stiamo attraversando, la maggior parte degli Stati membri, e in particolare quelli della zona euro, non sono in grado di promuovere gli investimenti; si accentuano le differenze tra le regioni periferiche e quelle centrali (sia tra i paesi dell'UE che al loro interno), e si creano effetti perversi quali la migrazione e la centralizzazione degli investimenti nelle aree più sviluppate, che condannano le altre al regresso e alla desertificazione.

1.5. Le politiche di austerità che sono state adottate non hanno avuto, in generale, gli effetti sperati. L'equilibrio di bilancio deve essere perseguito, ma non a qualsiasi costo, altrimenti si finirà per sortire effetti controproducenti e vanificare così i risultati della politica di coesione.

1.6. La politica di coesione, che in molti casi sarà la principale fonte degli investimenti, deve essere più ambiziosa, se non addirittura essere profondamente rimaneggiata, fino a quando non sarà possibile una ripresa della crescita e dell'occupazione. Sulla base dei risultati ottenuti finora si può concludere che le risorse disponibili per tale politica sono chiaramente insufficienti per far fronte ai problemi reali. Sarà opportuno, perciò, trovare forme alternative di finanziamento per la convergenza che portino la politica di coesione a un nuovo livello, che non si fondi soltanto sulla solidarietà europea, questione oggi particolarmente sensibile. Lo sforzo di solidarietà europeo è notevole, ma le risorse per esso mobilitate non sono sufficienti per le reali esigenze di convergenza, di fronte alle gravi carenze che affliggono le regioni più in ritardo sul piano dello sviluppo economico e sociale.

1.7. In un'economia globale, le diverse regioni hanno subito in modo diverso gli effetti della globalizzazione. Le regioni rispondono in modo differente agli investimenti, e occorre comprendere per quale motivo alcune regioni convergono mentre altre non sono in grado di farlo. È imperativo, attraverso la politica di coesione, creare nuove forme di *governance* che permettano alle regioni di dare risposta alle sfide cui sono confrontate. Il ruolo dello Stato dovrà contribuire a valorizzare le qualità specifiche delle regioni, assicurare che siano rispettati i principi della regolamentazione intelligente, garantire la dinamica imprenditoriale e sostenere lo sviluppo delle imprese, in particolare delle PMI, e infine rafforzare la capacità di innovazione promuovendo il benessere, la qualità della vita, la coesione sociale e la sostenibilità ambientale.

1.8. La politica di coesione deve continuare a perseguire la promozione della crescita economica e della competitività, senza dimenticare gli obiettivi sociali di una crescita intelligente e inclusiva. Il CESE condivide la parola d'ordine della sesta relazione sulla coesione: «investimenti a favore della crescita e della creazione di posti di lavoro».

## 2. Proposte

2.1. La politica di coesione deve indirizzare e investire i propri fondi con l'obiettivo fondamentale di promuovere un piano straordinario di investimenti per la crescita e l'occupazione. A complemento del già approvato piano del presidente Juncker, la politica di coesione dovrà finanziare prioritariamente progetti europei a carattere transnazionale (ad esempio, le varie reti di trasporto e la banda larga) e assegnare direttamente risorse alle imprese (in particolare alle PMI) in settori di primaria importanza per lo sviluppo locale e le attività dell'economia sociale.

2.2. Il recentemente adottato piano Juncker crea un nuovo fondo europeo per gli investimenti strategici, finanziato attraverso i fondi UE esistenti e la BEI. L'obiettivo, assai ambizioso, è di sfruttare appieno il potenziale dei fondi d'investimento, sia privati che pubblici, selezionando progetti che possano essere realizzati rapidamente. Il piano si basa sul presupposto che vi sia un'enorme domanda sommersa di questo tipo di investimenti. Solo il tempo dirà se il piano è destinato ad avere successo.

2.3. Ponendosi obiettivi di vasta portata, la politica di coesione potrà reperire, oltre ai fondi già disponibili, modalità autonome di finanziamento, quali il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti (BEI) o le euroobbligazioni, che non compromettano gli sforzi volti a risanare i bilanci e a conseguire gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

2.4. Al fine di garantire un effetto moltiplicatore degli investimenti, sarà opportuno assegnare alla BEI una quota significativa dei fondi strutturali rimanenti dal periodo precedente (2007-2013), nonché dei fondi per il nuovo periodo, per consentire una ricapitalizzazione tale da attrarre i capitali di rischio disponibili sul mercato di leva finanziaria della politica di coesione<sup>(1)</sup>.

2.5. La politica di coesione deve articolarsi correttamente con le altre iniziative dell'UE, in particolare con la promozione dell'Unione economica e monetaria, per conseguire gli 11 obiettivi stabiliti e per realizzare effettivamente gli «investimenti in favore della crescita e della creazione di posti di lavoro».

2.6. La politica di coesione non può rimettere in discussione gli obiettivi in materia di risanamento dei bilanci. Gli Stati membri più impoveriti non dispongono attualmente dei mezzi per promuovere gli investimenti pubblici e, di conseguenza, non offrono agli investitori privati condizioni interessanti. Il principio di addizionalità deve essere applicato con cautela e in modo adeguato negli Stati membri che stanno compiendo sforzi in quest'ambito, poiché la violazione di tale principio condiziona l'assegnazione di risorse che in alcuni casi possono essere l'unica fonte di finanziamento per gli investimenti. Il CESE sostiene l'attuazione delle regole d'oro per escludere provvisoriamente dal patto di bilancio (e/o dal patto di stabilità) il cofinanziamento dei fondi strutturali per le regioni o i paesi più colpiti dalla recessione<sup>(2)</sup>.

2.7. Il controllo dei risultati è un elemento fondamentale. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riafferma la propria convinzione che il monitoraggio dei risultati intermedi e finali dovrà essere effettuato da gruppi di lavoro dinamici, che presentino le proprie conclusioni nel corso di un vertice europeo annuale<sup>(3)</sup> che promuova il dibattito e l'adozione delle misure correttive eventualmente necessarie.

2.8. L'attuazione della politica di coesione deve passare attraverso il forte coinvolgimento delle parti sociali. Il modello di *governance* dei programmi della politica di coesione deve prendere in considerazione l'esistenza di stanziamenti globali assegnati alla società civile organizzata per attività di sostegno ravvicinato ai cittadini e direttamente connessi alla soluzione di problemi specifici, obiettivo che il CESE ha proposto già da molto tempo ma che purtroppo non è mai stato realizzato dalle autorità europee.

<sup>(1)</sup> GU C 143 del 22.5.2012, pag. 10.

<sup>(2)</sup> GU C 451 del 16.12.2014, pag. 10.

<sup>(3)</sup> GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

2.9. Per consentire il monitoraggio da parte degli interlocutori sociali è necessario creare veri e propri meccanismi di monitoraggio che consentano loro, in molti casi, di essere più di semplici spettatori e di intervenire in modo concreto. Il contributo dei rappresentanti della società civile organizzata è di vitale importanza, non solo per la concezione dei programmi operativi, ma anche per il monitoraggio e la valutazione dei risultati. L'inclusione delle parti sociali promuove il dibattito sulle difficoltà incontrate e sulle proposte di miglioramento e di semplificazione volte ad agevolare l'accesso ai finanziamenti europei e a rafforzare l'efficienza nell'uso dei fondi.

2.10. La semplificazione e l'armonizzazione delle regole applicate ai programmi e l'uniformazione delle procedure e dei moduli sono elementi fondamentali per massimizzare i risultati. La Commissione può semplificare talune procedure, ma la responsabilità primaria ricade sugli Stati membri, poiché i regolamenti dell'UE prevedono possibilità e non obblighi. Occorre aiutare e incentivare gli Stati membri a semplificare radicalmente le procedure e a non aggiungere dettagli superflui; la Commissione potrebbe monitorare tali sforzi, privilegiando ove possibile il rigoroso controllo dei risultati rispetto ai controlli puramente amministrativi. La semplificazione può essere oggetto di una misura straordinaria (nuovo regolamento) del Consiglio <sup>(4)</sup>.

2.11. L'applicazione di un principio di concessione degli investimenti e valutazione dell'ammissibilità delle spese con l'opzione di rimborso per i costi semplificati (principio forfettario) è possibile in situazioni diverse, ad esempio per quanto riguarda i costi operativi generali, dato che le spese ammissibili dipendono dal risultato e non dall'imputazione di documenti sulla base di parametri di assegnazione. Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad applicarlo efficacemente, sempre che ciò sia possibile, semplificando le procedure.

2.12. Alla semplificazione delle procedure amministrative che non aggiungono nulla ai risultati vanno affiancate misure di formazione per le imprese, in particolare le PMI, per i loro dipendenti e per i funzionari pubblici. La formazione è uno strumento essenziale per la comprensione dei meccanismi di finanziamento e per il corretto utilizzo dei fondi disponibili. In particolare, la formazione dei funzionari pubblici va considerata essenziale per conseguire l'obiettivo tematico del miglioramento della pubblica amministrazione.

2.13. Le risorse risparmiate riducendo gli oneri burocratici possono essere impiegate per creare un gruppo della Commissione, con l'obiettivo di sostenere e assistere gli Stati membri e le regioni nell'elaborazione e attuazione dei progetti della politica di coesione. Tale gruppo di sostegno ai paesi e alle regioni potrebbe, in ultima istanza e in casi di inottemperanza, sostituirsi agli enti nazionali di gestione dei fondi europei, sia che si tratti di pianificazione o di attuazione dei piani sia per quanto concerne il rispetto dei calendari.

2.14. Gli obiettivi della politica di coesione non possono essere misurati solo attraverso indicatori quantitativi. La promozione della coesione sociale, economica e territoriale, che è al centro della politica di coesione, comprende obiettivi che devono essere misurabili mediante indicatori qualitativi che dovrebbero essere concepiti per misurare lo sviluppo e non solo la crescita. Ad esempio, non è sufficiente calcolare il numero di disoccupati che hanno beneficiato di attività di formazione e quindi trovato un lavoro: deve essere misurato anche l'impatto di tale formazione sul miglioramento delle condizioni di vita.

2.15. La condizionalità ex ante, che introduce una serie di condizioni da soddisfare prima dell'erogazione dei fondi, non può servire a escludere talune regioni più indebitate che, a causa della loro situazione, non hanno modo di investire o di attirare gli investimenti per creare tali condizioni. La condizionalità ex ante deve essere applicata con attenzione se non addirittura sospesa per un periodo di tempo determinato, finché esisteranno rischi di crisi e di deflazione, per evitare di peggiorare la situazione di tali regioni, già di per sé vulnerabili, il che vanificherebbe qualsiasi loro possibilità di ottenere finanziamenti atti a promuovere la crescita e aggraverebbe ulteriormente i loro problemi.

2.16. La condizionalità macroeconomica non dovrà essere utilizzata in quanto penalizza le regioni e i loro cittadini a causa di decisioni macroeconomiche adottate a livello nazionale o europeo <sup>(5)</sup>.

### 3. Osservazioni generali

3.1. L'introduzione di riforme nella politica di coesione è già stata affrontata nella 5a relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, e il CESE ha espresso la sua approvazione circa l'orientamento generale.

3.2. La politica di coesione è presentata come il principale motore della crescita. Non si deve tuttavia dimenticare che potrà esserlo veramente soltanto se sarà coordinata con le altre politiche dell'UE. È importante, ma non sufficiente, che la politica di coesione sia incentrata sugli obiettivi della strategia Europa 2020: è necessario definire strategie comuni di attuazione con le altre politiche e gli altri strumenti comuni, economici, sociali e regionali.

<sup>(4)</sup> GU C 44 del 15.2.2013, pag. 23.

<sup>(5)</sup> GU C 191 del 29.6.2012, pag. 30.

3.3. Un'attenzione particolare va accordata all'attuazione della politica di coesione nei paesi più colpiti dalla crisi, ossia quelli impegnati nel risanamento dei bilanci, che condiziona gli investimenti pubblici. L'equilibrio tra l'applicazione del principio di addizionalità e l'esigenza di un risanamento dei bilanci è delicato, perché la mancanza di articolazione tra gli obiettivi e le modalità per conseguirli rischia di condizionare il risanamento e/o di vanificare i possibili effetti della politica di coesione.

3.4. Il CESE riconosce l'importanza della politica di coesione nello sviluppo delle regioni più sfavorite, ma in alcune di esse tale crescita avrebbe potuto essere ulteriormente potenziata attraverso condizioni più propizie. Il CESE valuta positivamente e appoggia in pieno l'introduzione di un requisito concernente la buona *governance*, che mira a promuovere un ambiente più favorevole allo sviluppo ed è in linea con gli orientamenti elaborati dall'OCSE.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Vi è ancora molta strada da percorrere perché l'Europa possa tornare ai livelli di sviluppo, occupazione e benessere di prima della crisi. La crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, obiettivo prioritario della strategia Europa 2020 è ora sostenuta anche dal riorientamento della politica di coesione.

4.2. La sesta relazione non presenta ancora la valutazione dell'impatto della politica di coesione nel periodo 2007-2013, poiché la valutazione *ex post* avrà inizio solo nel 2015. I dati presentati permettono tuttavia di constatare che l'impatto della crisi è stato forte e che la politica di coesione non è stata in grado di contrastarne gli effetti, mentre in alcuni casi le disuguaglianze sono addirittura aumentate.

4.3. Una definizione chiara delle strategie per ciascun settore di investimento quale quella prevista, che tenga conto delle specificità di ciascuna regione, è da considerarsi fondamentale. Come si legge nella comunicazione, «dovrebbero essere i progetti a seguire le strategie e non viceversa». La definizione delle strategie, tuttavia, non è sufficiente. Occorre creare un contesto normativo adeguato, che privilegi il rigore senza però impantanarsi in procedure burocratiche inutili e disincentivanti. Come si afferma nella comunicazione, è fondamentale operare in un ambiente favorevole. La Commissione deve trattare con fermezza i paesi che non rispettano le regole, per evitare sprechi di fondi che non saranno accettati dagli Stati contribuenti netti.

4.4. La comunicazione introduce nella politica di coesione un nuovo orientamento che si riferisce ai vantaggi di sostenere un numero limitato di priorità, date le scarse risorse disponibili per soddisfare tutte le necessità delle regioni meno sviluppate. In alcuni casi la concentrazione delle risorse per sostenere progetti di grande impatto, che producano effetti duraturi sul piano economico e sociale comporta dei vantaggi perché consente di risolvere problemi specifici, mentre in altri casi un approccio di questo tipo potrebbe anche avere un effetto controproducente. In paesi le cui regioni presentano livelli di sviluppo eterogenei e in cui vi è carenza di investimenti privati, l'eccessiva concentrazione delle risorse rischia di escludere dalla crescita e dallo sviluppo zone e settori che altrimenti potrebbero beneficiare dei fondi della politica di coesione e quindi convergere e contribuire positivamente a uno sviluppo integrato.

4.5. Dato che vengono presentate cifre diverse circa l'impatto della politica di coesione, gli effetti reali degli investimenti rimangono difficili da quantificare, il che dimostra che la scelta degli indicatori da utilizzare non è stata la più appropriata. Pare che su questo fronte si stiano facendo dei progressi, e il CESE se ne rallegra, poiché si prevede di stabilire obiettivi e risultati chiari e misurabili. Per quanto riguarda le priorità, gli indicatori e gli obiettivi definiti negli accordi di partenariato, manca un monitoraggio nel tempo che consenta di adottare, ove necessario, decisioni correttive ai fini di un'effettiva responsabilizzazione degli Stati membri circa i risultati e un seguito affidabile delle misure.

4.6. La scelta degli indicatori, tuttavia, non dovrà limitarsi esclusivamente a quelli di natura quantitativa. Se la dimensione quantitativa è ideale per misurare la crescita, lo sviluppo richiede l'impiego di indicatori qualitativi che non possono essere trascurati.

4.7. Le città, indicate come uno dei motori della crescita, riceveranno circa la metà degli importi resi disponibili attraverso il FESR. Pur con qualche riserva, il CESE sostiene gli investimenti nelle città e nel loro potenziale effetto trainante. Richiama in tale contesto l'attenzione sul fatto che tali investimenti devono essere realizzati con la massima cautela, per evitare di alimentare centralismi con effetti perversi. Se è vero che l'afflusso di abitanti verso le città può favorire lo sviluppo, è altrettanto vero che il sovraffollamento contribuisce all'aumento della povertà e dell'esclusione sociale. D'altronde, la carenza di investimenti nelle regioni meno centrali pregiudica la qualità di vita dei cittadini, provocando una crescente desertificazione, l'esodo verso le grandi città e l'abbandono delle attività dell'agricoltura, della pesca e dell'industria, settori essenziali per lo sviluppo dell'UE.

4.8. La comunicazione indica in una migliore integrazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile uno dei fondamenti della politica di coesione. Nel gennaio 2014 la Commissione ha pubblicato il regolamento delegato relativo al codice di condotta europeo sui partenariati nell'ambito dei fondi SIE <sup>(6)</sup>. Dall'analisi del documento si evince che non sono previste importanti innovazioni per quanto riguarda la prassi vigente. Sono elencati i principi fondamentali del processo di selezione e coinvolgimento dei partner e vengono illustrate diverse buone pratiche, ma non si introduce alcun meccanismo obbligatorio di monitoraggio da parte degli interlocutori sociali. La verità è che in molti Stati membri questi ultimi continuano ad avere un ruolo puramente simbolico nelle decisioni: la consultazione ha luogo, ma non si tiene realmente conto del parere di chi è più vicino alla realtà e conosce meglio i problemi. Malgrado tali difficoltà, il CESE riafferma il proprio sostegno alla diffusione dell'attuazione del codice di condotta europeo.

4.9. Il CESE ha già avuto l'opportunità di esprimere la propria convinzione che il coinvolgimento di tutti i partner e soggetti interessati della società civile organizzata nella preparazione, esecuzione e valutazione ex post dei programmi e progetti contribuirà a migliorarne la qualità e l'esecuzione <sup>(7)</sup>.

4.10. È necessario ridurre gli oneri burocratici. Avvalendosi delle raccomandazioni delle revisioni contabili, i programmi devono concentrarsi sul controllo dei risultati più che sul modo in cui vengono conseguiti, evitando così procedure amministrative complesse che richiedono strutture pubbliche e private gigantesche e costose. La burocrazia costituisce un ostacolo reale alla partecipazione di numerosi imprenditori e all'efficienza della pubblica amministrazione. La semplificazione e l'uniformazione delle procedure, delle regole e dei moduli sono non solo possibili, ma anche auspicabili.

## 5. La buona governance: una nuova scommessa per il periodo 2014-2020

5.1. Benché esistano due visioni quanto all'importanza e all'influenza della buona *governance* per la crescita economica, è sempre più diffusa la posizione secondo cui la buona *governance* e istituzioni pubbliche efficienti costituiscono una condizione necessaria di un forte sviluppo economico. Anche il CESE, tra gli altri, condivide tale punto di vista.

5.2. Garantire la certezza del diritto e un sistema giudiziario indipendente e regolare in modo adeguato e stabile contribuisce a ridurre gli sprechi amministrativi e a creare un senso di stabilità favorevole agli investimenti, che incide direttamente sulla politica di coesione.

5.3. L'inclusione nella politica di coesione di un requisito concernente una buona *governance*, come stabilito nei principi dell'OCSE per l'efficacia degli investimenti pubblici, risponde a una necessità trasversale e merita il sostegno del CESE. Occorre ridurre le differenze esistenti sul piano della facilità di attuazione dei progetti e di creazione di nuove imprese nei diversi Stati membri, in quanto le carenze della *governance* non condizionano soltanto il mercato interno, ma anche il mercato unico, perché creano ostacoli all'accesso di operatori provenienti da altri Stati membri.

5.4. In alcuni Stati membri si riscontra la necessità di migliorare il coordinamento a livello regionale se non di introdurre un'efficace *governance* regionale, quale tramite tra il governo nazionale e quello locale in grado di elaborare strategie effettivamente rilevanti per lo sviluppo regionale e per la convergenza delle regioni. Lo Stato centrale, pur essendo spesso incapace di interpretare le esigenze e le priorità dei territori, in alcuni casi non devolve i poteri necessari agli enti regionali, che si limitano a fungere da cassa di risonanza del potere politico nazionale, senza apportare alcun valore aggiunto per la regione.

5.5. Nel contesto di questa nuova attenzione alla questione della buona *governance*, non si deve dimenticare che un'amministrazione pubblica più efficiente può essere costruita solo attraverso la formazione dei relativi quadri, accompagnata in parallelo dalla volontà politica di realizzare le necessarie modifiche legislative.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Henri MALOSSE

<sup>(6)</sup> Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1).

<sup>(7)</sup> GU C 44 del 15.2.2013, pag. 23.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione relativa a sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti»**

[COM(2014) 215 final]

(2015/C 242/09)

**Relatore: RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

La Commissione europea, in data 4 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 alla:

*Comunicazione della Commissione relativa a sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti*

COM(2014) 215 final.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 dicembre 2014.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 206 voti favorevoli e 10 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il CESE accoglie con favore la comunicazione, con le osservazioni contenute nel presente documento, e invita la Commissione e gli Stati membri a operare in modo coordinato, nel più breve tempo possibile, sulla base degli orientamenti strategici proposti dal documento oggetto del presente parere.

1.2. Il CESE ritiene che, per il maggiore benessere dei cittadini dell'Unione europea, i sistemi sanitari degli Stati membri debbano basarsi su principi e valori quali l'universalità, l'accessibilità, l'equità e la solidarietà. Senza tali principi fondamentali non sarà possibile fare progressi sul piano di una dimensione sociale dell'Europa, ragion per cui essi devono essere salvaguardati e protetti in tutte le politiche dell'UE che riguardano la salute dei cittadini.

1.3. Il Comitato è fermamente convinto che la crisi economica che colpisce l'Unione europea in generale e alcuni Stati membri in particolare non possa essere risolta con misure volte a limitare il diritto dei cittadini europei alla protezione della salute. La salute, nonostante i costi e i prezzi delle prestazioni sanitarie, non è una merce, e quindi non può dipendere dal potere d'acquisto dei cittadini.

1.4. Per rafforzare l'efficacia dei sistemi sanitari è necessario assicurare il valore delle risorse utilizzandole nel modo più efficiente ed efficace possibile, vincolando il concetto di qualità scientifico-tecnica a quello di efficienza e sostenibilità come prospettiva essenziale nell'organizzazione sanitaria e nella pratica professionale, e sempre con il massimo rispetto per il paziente.

1.5. Il Comitato ritiene inaccettabile che all'inizio del XXI secolo non vi sia ancora piena coscienza della mancanza di dati comparabili. Senza dati validi e pertinenti non è possibile progredire né disporre di indicatori omogenei a sostegno del processo decisionale e dell'analisi scientifica. Invita pertanto la Commissione e gli Stati membri ad agevolare l'introduzione di un sistema di indicatori affidabili che consenta l'analisi e l'adozione di misure a livello europeo.

1.6. Il CESE ritiene prioritario affrontare le disuguaglianze in materia di salute. Le differenze esistenti negli ambiti sociale, economico e politico sono decisive nella distribuzione delle malattie. Per questo è necessario che gli Stati membri si impegnino a garantire che i servizi sanitari siano prestati in modo equo, indipendentemente dalla posizione geografica, dal genere, dalla disabilità, dal livello di reddito e dalla solvenza economica, dall'età, dalla razza o da qualsiasi altra dimensione, e che la prestazione di tali servizi sia finanziata con fondi pubblici (gettito fiscale e assicurazioni sanitarie) in quanto elemento solidale di redistribuzione delle risorse. È necessario mantenere una gamma di servizi il più possibile ampia, a costi ragionevoli, evitando che l'obbligo di pagare un ticket sanitario rappresenti un ostacolo all'accesso dei cittadini più svantaggiati a tali servizi.

1.7. Il CESE considera i professionisti della salute un elemento essenziale dei sistemi sanitari. Una formazione scientifica e tecnica di alta qualità è un prerequisito essenziale per poter disporre di professionisti altamente formati, in grado di soddisfare le esigenze di assistenza dei cittadini dell'UE. Analogamente, ritiene che gli aspetti etici di tale formazione debbano essere curati e promossi anche negli Stati membri.

1.8. A giudizio del CESE, la promozione dell'assistenza sanitaria di base, in quanto componente fondamentale delle prestazioni sanitarie, può rivelarsi uno strumento per migliorare i risultati dei sistemi sanitari e un elemento di correzione delle spese che consenta una migliore sostenibilità finanziaria dei sistemi stessi. La Commissione deve svolgere un ruolo di coordinamento nella trasmissione delle esperienze nazionali tra gli Stati membri.

1.9. Il Comitato ritiene essenziale uno sforzo al fine di contenere la spesa per i farmaci e per l'alta tecnologia, trattandosi di elementi che incidono fortemente sulla sostenibilità dei sistemi sanitari. Le agenzie nazionali ed europee devono svolgere un ruolo determinante nella valutazione dell'efficacia e della sicurezza che, in materia di sanità, possono fornire i medicinali e le tecnologie che sono immessi sul mercato.

1.10. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione devono continuare a svolgere un ruolo sempre più preponderante nei sistemi sanitari degli Stati membri, senza dimenticare tuttavia che la dimensione umana deve stare al centro della sanità elettronica.

1.11. Al fine di promuovere la buona *governance* dei sistemi sanitari in tutta l'UE e di garantire che sia preso in considerazione il punto di vista dei pazienti, la raccolta dei dati, la sorveglianza e la valutazione per quanto riguarda l'accessibilità, il funzionamento e la resilienza dei sistemi sanitari dovrebbero tenere pienamente conto dei riscontri dei pazienti e prevedere la partecipazione piena e attiva delle associazioni dei pazienti, delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali.

## 2. Introduzione

2.1. L'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea stabilisce che l'azione dell'Unione nel settore della sanità pubblica deve rispettare le responsabilità degli Stati membri per la definizione della loro politica sanitaria e per l'organizzazione e la fornitura di servizi sanitari e di assistenza medica. Analogamente, il paragrafo 7 di tale articolo prevede che le responsabilità degli Stati membri includano la gestione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica e l'assegnazione delle risorse loro destinate.

2.2. Tenendo conto di questo margine di manovra, l'azione dell'UE rispetto ai sistemi sanitari degli Stati membri si limita alle questioni connesse alla sanità pubblica cui fa riferimento il suddetto articolo del trattato. Tuttavia, nel suo ruolo di sostegno e di finanziamento e coordinamento degli sforzi, la Commissione può apportare un notevole valore aggiunto ad altri aspetti connessi all'assistenza sanitaria, consentendo agli Stati membri di progredire nel consolidamento e nel miglioramento dei rispettivi sistemi sanitari nazionali. Sistemi sanitari che sono basati su una serie di valori condivisi in Europa, quali l'universalità, l'accesso a un'assistenza di buona qualità, l'equità e la solidarietà, come stabilito dal Consiglio dell'Unione europea nel giugno 2006 <sup>(1)</sup>. Nella loro dichiarazione, i ministri della Sanità degli Stati membri concordano che i sistemi sanitari costituiscono uno degli elementi fondamentali dell'infrastruttura sociale europea.

2.3. La comunicazione della Commissione individua una serie di difficoltà incontrate dai sistemi sanitari europei e aggravate dalla situazione di crisi economica: un incremento dei costi sanitari, un progressivo invecchiamento delle nostre società e un conseguente aumento delle patologie croniche e della domanda di servizi sanitari, una distribuzione diseguale degli operatori sanitari con carenze in alcuni Stati membri e una disuguaglianza nell'accesso all'assistenza sanitaria.

2.4. In tale contesto, e sulla base delle conclusioni del Consiglio dell'UE del giugno 2011 <sup>(2)</sup> e del dicembre 2013 <sup>(3)</sup>, la Commissione ha elaborato la comunicazione sulla quale è richiesto un parere del CESE. La comunicazione è stata accolta positivamente dal Consiglio dell'UE nelle conclusioni sulla crisi economica e sull'assistenza sanitaria adottate nel giugno 2014 <sup>(4)</sup>.

2.5. La comunicazione propone un piano di lavoro dell'Unione europea per sistemi sanitari efficaci, accessibili e resilienti, nel rispetto delle competenze degli Stati membri. L'Unione apporta infatti orientamenti e strumenti di monitoraggio e valutazione. Il piano comprende i seguenti elementi:

<sup>(1)</sup> GU C 146 del 22.6.2006, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU C 202 dell'8.7.2011, pag. 10.

<sup>(3)</sup> GU C 376 del 21.12.2013, pag. 3.

<sup>(4)</sup> GU C 217 del 10.7.2014, pag. 2.

2.5.1. Sostegno al rafforzamento dell'efficacia dei sistemi sanitari in tre aspetti: valutazione delle prestazioni dei sistemi; qualità dell'assistenza e sicurezza dei pazienti; integrazione delle prestazioni. Migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria attraverso interventi riguardanti il personale sanitario; buon rapporto costo/efficacia nell'uso dei medicinali; attuazione ottimale della direttiva 2011/24/UE. Miglioramento della resilienza dei sistemi sanitari attraverso: la valutazione delle tecnologie sanitarie; i sistemi di informazione sanitaria; i servizi sanitari online.

### 3. Osservazioni sul contesto della comunicazione

3.1. L'aumento dei costi sanitari, l'invecchiamento della popolazione e la cronicizzazione di talune malattie che colpiscono principalmente gli anziani non sono problemi che sono emersi negli ultimi dieci anni, ma situazioni risalenti ai decenni passati che l'attuale crisi ha aggravato in quanto ha limitato l'assegnazione delle risorse alle politiche che di tali problemi si occupano. L'approccio strategico, quindi, deve essere orientato a soddisfare, in termini di efficacia ed efficienza, la costante domanda di risorse che verrà nei prossimi anni dai sistemi sanitari, alle prese con una crescente popolazione di anziani e con un incremento delle esigenze di assistenza dovute all'aumento della speranza di vita.

3.1.1. La promozione della salute e la prevenzione delle malattie devono svolgere un ruolo importante nei nostri sistemi sanitari nazionali, come misure fondamentali di tutela della salute. Investendo nell'educazione alla salute, promuovendo uno stile di vita più attivo e sano, incoraggiando la riduzione dell'obesità, del tabagismo e del consumo di alcool, si possono ridurre sensibilmente i costi sanitari. L'esecuzione regolare di diagnosi precoci del cancro e di esami medici generali può consentire a un maggior numero di anziani di vivere gli anni della pensione più a lungo e in buona salute.

3.2. Il Comitato concorda sul fatto che i sistemi sanitari degli Stati membri devono basarsi su principi e valori quali l'universalità, l'accessibilità per tutti, l'equità e la solidarietà, principi che garantiscono che tutti i cittadini dell'Unione europea abbiano diritto alla protezione della salute e all'assistenza sanitaria; che i servizi sanitari siano impiegati in modo corretto e tempestivo per conseguire i migliori risultati sul piano della salute; che i servizi sanitari siano prestati in modo equo, indipendentemente dalla posizione geografica, dal genere, dalla disabilità, dal livello di reddito, dall'età, dalla razza o da qualsiasi altra dimensione; e che la prestazione di tali servizi sia finanziata con fondi pubblici (gettito fiscale e/o assicurazione malattia) in quanto elemento solidale di redistribuzione delle risorse.

3.3. Il CESE ritiene che la crisi economica che colpisce l'Unione europea in generale e alcuni Stati membri in particolare non dovrebbe costituire il pretesto per creare un divario tra cittadini di prima e seconda classe per quanto riguarda il diritto di tutti alla protezione della salute. A tal riguardo, il Comitato deve inoltre garantire che le diverse capacità e qualità dell'assistenza sanitaria in diversi Stati membri includano anche i cittadini dell'UE che non lavorano nel proprio paese di origine ma che lavorano temporaneamente all'estero. Non è possibile conseguire l'efficienza e la sostenibilità dei sistemi sanitari se si dimenticano i beneficiari dei sistemi stessi. La salute, nonostante i costi e i prezzi delle prestazioni sanitarie, non è una merce, e quindi non può assolutamente dipendere dal potere d'acquisto dei cittadini.

3.4. Il Comitato economico e sociale europeo, nel suo parere <sup>(5)</sup> in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE <sup>(6)</sup>, ha affermato che «la Commissione dovrebbe utilizzare al meglio gli strumenti disponibili (ad esempio, metodo aperto di coordinamento, valutazioni d'impatto, programmi di ricerca, indicatori, cooperazione con le organizzazioni internazionali) e dovrebbe esaminare con gli Stati membri nuovi metodi per assicurare che le politiche e le azioni dell'UE tengano conto dei fattori che sono all'origine o in parte responsabili delle disuguaglianze sanitarie nell'UE». Il CESE riafferma il contenuto di quel parere e tutte le raccomandazioni formulate al fine di ridurre le disuguaglianze in materia di salute.

3.5. Nel parere <sup>(7)</sup> in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla istituzione del programma «Salute per la crescita», terzo programma pluriennale d'azione dell'UE in materia di salute per il periodo 2014-2020 <sup>(8)</sup>, il CESE ha già avuto la possibilità di pronunciarsi su alcuni aspetti della comunicazione. A tale riguardo, conferma le osservazioni allora formulate in relazione alla valutazione delle tecnologie sanitarie, alla formazione degli operatori sanitari, all'attuazione della medicina basata su prove scientifiche e allo scambio di buone pratiche.

<sup>(5)</sup> GU C 18 del 19.1.2011, pag. 74.

<sup>(6)</sup> COM(2009) 567 final.

<sup>(7)</sup> GU C 143 del 22.5.2012, pag. 102.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 709 final.

3.6. Il Comitato attribuisce grande importanza all'inclusione della sanità nel semestre europeo, che a suo giudizio è pienamente giustificata se si considera il peso del settore nel prodotto interno lordo degli Stati, la notevole quantità di lavoro che genera e la capacità di innovazione che è in grado di sviluppare. Ebbene, le raccomandazioni risultanti dalle valutazioni del semestre europeo devono avere come presupposto la salvaguardia dei valori e dei principi su cui si fondano i sistemi sanitari degli Stati membri dell'UE.

3.7. Rafforzare l'efficacia dei sistemi sanitari solo nella prospettiva di ottenere buoni risultati significa tralasciare altri aspetti che, in un contesto di risorse limitate e di vincoli di bilancio, dovrebbero invece essere presi in considerazione. Pertanto, un sistema sanitario efficiente e di elevato valore consente di massimizzare la qualità dell'assistenza e i risultati ottenuti con le risorse disponibili. In altri termini, non possiamo pensare di rafforzare l'efficacia di un sistema sanitario senza tenere conto dell'efficienza. Garantire il valore delle risorse significa utilizzarle nel modo più efficiente ed efficace possibile, legando il concetto di qualità scientifica e tecnica, vincolando il concetto di qualità scientifico-tecnica a quello di efficienza e sostenibilità come prospettiva essenziale nell'organizzazione sanitaria e nella pratica professionale.

3.8. Il CESE appoggia le iniziative della Commissione e degli Stati membri volte a introdurre indicatori a livello europeo che permettano di misurare l'efficacia dell'assistenza sanitaria. A tal fine, tutti gli Stati membri devono istituire e mantenere sistemi convalidati di raccolta delle informazioni, trasparenti e obiettivi, per consentire analisi d'insieme che agevolino misure di cooperazione volte a ridurre le disuguaglianze in materia di salute tra gli Stati membri e all'interno degli stessi. È inaccettabile che all'inizio del XXI secolo non vi sia ancora piena coscienza della mancanza di dati comparabili. Senza dati validi, pertinenti e opportuni non è possibile progredire né disporre di indicatori omogenei a sostegno del processo decisionale e dell'analisi scientifica.

3.9. L'utilità degli indicatori sanitari dipende dalla loro affidabilità, che costituisce una qualità necessaria della loro capacità di effettuare raffronti. Nella sua comunicazione, la Commissione riconosce questa mancanza di affidabilità, e la conseguente difficile comparabilità dei risultati ottenuti. Pertanto, il Comitato sostiene il sistema di indicatori sanitari europei di base, che fornisce dati comparabili riguardo alla salute e ai comportamenti che possono avere ripercussioni sulla stessa, nonché alle malattie e ai sistemi sanitari, il che può consentire ad alcuni Stati membri di migliorare i loro sistemi di informazione e di introdurre indicatori oggi inesistenti, agevolando lo scambio di buone pratiche in generale. Analogamente, il CESE accoglie con favore il quadro di valutazione comune sulla salute, progettato dal sottogruppo «Indicatori» del comitato per la protezione sociale.

3.10. Il Comitato ritiene che l'effettivo riconoscimento dell'universalità dell'assistenza sanitaria possa essere ostacolato da problemi di accessibilità ai sistemi sanitari. Quando si verificano problemi di accesso, i settori della popolazione più colpiti sono sempre quelli che hanno meno risorse proprie. Se si vogliono ridurre le disuguaglianze in materia di sanità, la prima componente su cui intervenire è l'accessibilità. L'effettiva disponibilità dell'assistenza sanitaria di base nelle zone rurali, l'esistenza di servizi di emergenza locali e infrastrutture adeguate per i trasporti e le comunicazioni, l'accesso alle prestazioni dell'assistenza specializzata e la moderazione nell'introduzione di forme di partecipazione finanziaria al costo (che tengano conto del livello di reddito) sono alcuni degli elementi essenziali per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi sanitari sui quali dovrebbero intervenire gli Stati membri.

3.11. Il CESE condivide i timori della Commissione e riconosce che la firma della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili ci impegna ad adottare tutte le misure atte ad assicurare l'accesso di tali persone ai servizi sanitari, compresa la garanzia dell'accessibilità delle strutture per quanti sono limitati da una disabilità.

3.12. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di mantenere stabili i meccanismi di finanziamento dei servizi sanitari. In tale contesto, il finanziamento misto attraverso i contributi e le imposte può fornire un quadro di stabilità finanziaria per i sistemi sanitari. Il CESE ritiene che il miglioramento della resilienza e della solidità di tali sistemi sia legato anche a una gestione altamente professionalizzata basata su sistemi di informazione efficaci, che consenta di calcolare con precisione i costi dell'assistenza sanitaria. Tutti i suddetti elementi, insieme alla presenza di operatori sanitari altamente qualificati e motivati, possono costituire i fondamenti di un sistema sanitario stabile e sostenibile.

3.13. Il CESE concorda con la Commissione sul fatto che una delle principali difficoltà incontrate da alcuni sistemi sanitari degli Stati membri è rappresentata dalla carenza di operatori professionali, ulteriormente aggravata da una forte emigrazione verso altri Stati membri dell'UE e i paesi terzi. Poiché le ragioni sono varie e complesse, il CESE ritiene che il piano di lavoro proposto dalla Commissione dovrebbe includere misure volte a rendere le professioni del settore sanitario più attraenti per i giovani, non soltanto facendo crescere il numero dei candidati alla formazione, ma facendo sì che esse risultino interessanti sia sul piano professionale che sul quello lavorativo.

#### 4. Osservazioni sul piano di lavoro dell'UE per sistemi sanitari efficienti, accessibili e resilienti

4.1. Oggi, nelle società più avanzate, la valutazione delle prestazioni dei sistemi sanitari si intende, tra l'altro, come strumento attraverso il quale i prestatori di servizi sanitari rispondono ai destinatari di tali servizi, nonché come strumento di pianificazione per il futuro. Per approfondire gli impegni assunti con la Carta di Tallin, il Comitato sostiene l'opportunità di mettere a disposizione degli Stati membri strumenti e metodologie che consentano il ravvicinamento dei sistemi sanitari e la riduzione delle disparità interne ed esterne di tali sistemi.

4.2. Per la sicurezza dei pazienti è necessario ridurre al minimo il rischio di arrecare inutilmente danno ai pazienti stessi, ossia evitare le lesioni accidentali attribuibili alla prestazione di cure o a errori medici. Promuovere la sicurezza dei pazienti comporta elementi quali la gestione del rischio, la segnalazione, l'analisi e il monitoraggio degli episodi, e la diffusione di soluzioni volte a ridurre al minimo il rischio e la sua reiterazione. Il Comitato ripete le raccomandazioni già formulate nel parere <sup>(9)</sup> in merito alla Proposta di raccomandazione del Consiglio sulla sicurezza dei pazienti, comprese la prevenzione e la lotta contro le infezioni nosocomiali <sup>(10)</sup>, e le estende a tutti i rischi non derivanti da processi infettivi, sottolineando in particolare la necessità di dichiarare le reazioni avverse e di adottare misure per porvi rimedio. A questo obiettivo dovrebbero tendere le azioni da intraprendere.

4.3. Il CESE ritiene che l'assistenza al paziente debba essere coordinata fra tutti i livelli interessati, in modo che l'assistenza di base assuma un ruolo maggiore nell'individuazione e nel trattamento dei problemi di salute. Una buona rete di assistenza di base, sviluppata e altamente professionalizzata, consente una maggiore vicinanza ai problemi di salute, evita interventi specialistici inutili e riduce i costi sanitari in quanto riduce la dipendenza dalle cure ospedaliere. La Commissione deve svolgere un ruolo di coordinamento nella trasmissione delle esperienze nazionali tra gli Stati membri.

4.4. Il peso dell'occupazione sanitaria rispetto all'intera popolazione attiva dei paesi dell'Unione europea è sufficientemente rilevante da far considerare la carenza di operatori un problema di natura sanitaria. Al fine di evitare tali situazioni, la pianificazione e la formazione in ambito sanitario, pur essendo di competenza degli Stati membri, dovrebbero essere oggetto di monitoraggio e di analisi da parte dell'Unione europea, che dovrebbe collaborare con gli Stati membri per il mantenimento di una massa critica di professionisti tale da garantire l'assistenza a una popolazione sempre più bisognosa di cure sanitarie. A giudizio del Comitato, al fine di sviluppare le necessarie capacità di istruzione secondaria e universitaria, è inoltre essenziale fornire un sostegno finanziario.

4.5. Il CESE ritiene che la formazione tecnica e scientifica di elevata qualità sia un requisito essenziale per poter disporre di professionisti altamente qualificati in grado di soddisfare adeguatamente le esigenze di assistenza dei cittadini dell'UE. Analogamente, ritiene opportuno che gli aspetti etici di tale formazione debbano essere curati e promossi anche negli Stati membri.

4.6. La spesa farmaceutica è uno dei principali fattori che incidono sul costo dei servizi sanitari e sulla loro sostenibilità. La prescrizione per principio attivo (denominazione comune internazionale dell'OMS) è un'opzione che può contribuire a ridurre la fattura farmaceutica, perché riguarda il principio attivo e non il nome commerciale. Nell'Unione europea esistono esempi di questo tipo di prescrizione in talune organizzazioni sanitarie, che possono costituire soluzioni applicabili anche in altri Stati membri. Tuttavia, qualsiasi misura possa essere adottata deve tenere conto delle esigenze della ricerca di nuovi medicinali e del finanziamento di tali attività.

<sup>(9)</sup> GU C 228 del 22.9.2009, pag. 113.

<sup>(10)</sup> COM(2008) 837 final.

4.7. Il Comitato condivide quanto affermato dalla Commissione nella comunicazione in esame per quanto riguarda l'attuazione ottimale della direttiva 2011/24/UE<sup>(11)</sup>, ma ritiene che questo non sia il problema principale per quanto riguarda l'accessibilità dei cittadini ai loro sistemi sanitari nazionali, e prevede pertanto che tale attuazione ottimale non incrementerà l'accesso dei cittadini ai suddetti sistemi. Nel contesto della comunicazione, l'incremento dell'accessibilità dovrebbe fondarsi principalmente sull'aumento della copertura della popolazione, fino a renderla universale e sul massimo ampliamento possibile della gamma di servizi a costi ragionevoli, evitando che il pagamento del ticket rappresenti un ostacolo all'accesso per le persone più svantaggiate. Garantire un'assistenza transfrontaliera sicura e di elevata qualità non equivale a garantire che i cittadini possano beneficiare, nel loro Stato di origine, dei servizi sanitari di base.

4.8. La ricerca e l'innovazione medica determinano l'emergere di nuove tecnologie sanitarie atte a fornire una risposta alle sfide diagnostiche e terapeutiche cui deve far fronte la medicina. Gli elevati costi di tali tecnologie e la loro asserita efficacia richiedono un solido sistema per la loro valutazione. Il CESE considera di grande interesse che la rete europea per la valutazione delle tecnologie della salute (EUnetHTA) apporti un valore aggiunto per le agenzie nazionali e regionali degli Stati membri, creando sinergie e agevolando la diffusione delle sue valutazioni.

4.9. L'impiego delle tecnologie dell'informazione nella gestione delle cartelle cliniche dei pazienti è un passo avanti che non deve limitarsi ai soli centri sanitari. La cartella clinica digitale del paziente, accessibile a qualsiasi operatore medico che lo abbia in cura, dovrebbe costituire un obiettivo da conseguire, sebbene ora possa apparire un traguardo molto distante. L'Unione europea deve sostenere sistemi di informazione sanitaria e di sanità elettronica che consentano ai cittadini di essere accompagnati dalla loro cartella clinica in tutti i loro spostamenti. La cartella clinica elettronica rappresenta uno strumento molto utile per il paziente, ma è anche una sfida per le amministrazioni, che devono coordinare, nei loro sistemi sanitari, applicazioni compatibili che consentano a qualsiasi operatore sanitario di conoscere problemi di salute dei cittadini, indipendentemente dal luogo in cui si trovano. Si tratta di una sfida macroscopica, ma il CESE ritiene che consentirà di migliorare la salute dei cittadini europei.

4.10. Il CESE considera estremamente importante che i cittadini possano accedere a sistemi di informazione digitale in ambito sanitario. Un esempio è costituito dall'accesso alle informazioni sui dispositivi medici per uso umano approvati dall'autorità di regolamentazione. Tali informazioni devono essere comprensibili, precise, aggiornate e sicure, affinché i cittadini che desiderino accedervi possano integrare le informazioni ricevute dall'operatore sanitario che li assiste.

4.11. Nel suo parere<sup>(12)</sup> in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione «Sanità elettronica» 2012-2020 — Una sanità innovativa per il ventunesimo secolo<sup>(13)</sup>, il CESE ha già avuto l'opportunità di esprimersi in merito alla «sanità elettronica». Da tale parere si riprende la seguente raccomandazione: «la sanità elettronica deve promuovere la fiducia reciproca tra i pazienti e gli operatori sanitari, evitando il rischio dell'«impersonalità» e la carenza di attenzione ai fattori psicologici. La dimensione umana deve stare al centro della sanità elettronica». A tal proposito, si può concludere affermando che i cittadini costituiscono il centro dei sistemi sanitari.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

<sup>(11)</sup> GU C 175 del 28.7.2009, pag. 116.

<sup>(12)</sup> GU C 271 del 19.9.2013, pag. 122.

<sup>(13)</sup> COM(2012) 736 final

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio»**

COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD)

**e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai medicinali veterinari»**

COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD)

(2015/C 242/10)

**Relatore: M. José María ESPUNY MOYANO**

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, e il Consiglio, in data 24 settembre e 23 ottobre 2014, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 43, 114 e 168, paragrafo 4, lettera b) e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio»*

COM(2014) 556 final — 2014/0255 (COD),

e alla

*«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai medicinali veterinari»*

COM(2014) 558 final — 2014/0257 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 8 gennaio 2015.

Alla sua 504<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio 2015), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 208 voti favorevoli, 4 voti contrari e 16 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

### *1.1. Mangimi medicati*

1.1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) giudica necessario e opportuno aggiornare la legislazione europea relativa ai mangimi medicati, al fine di garantire l'uniformità delle condizioni di fabbricazione, immissione sul mercato e uso di questi prodotti tutelando la salute e il benessere degli animali e realizzando al tempo stesso le aspettative dei consumatori.

1.1.2. Il CESE è favorevole all'uso di mangimi medicati ritenendolo uno strumento in più per conseguire la produzione di animali sani e per migliorare la salute pubblica.

1.1.3. Il CESE approva che nell'ambito di applicazione della proposta figurino anche la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'uso di mangimi medicati per animali non destinati alla fabbricazione di prodotti alimentari, in quanto rappresenta un sistema di somministrazione alternativa in particolare per il trattamento di malattie croniche.

1.1.4. Il CESE chiede che le specie animali minori o ancora l'acquacoltura, settori in cui esiste un problema di disponibilità di medicinali ad uso veterinario, possano avere accesso ai mangimi medicati e raccomanda di ridurre al minimo gli ostacoli ad una normale fabbricazione e distribuzione di tali prodotti. Approva inoltre che venga decisa la produzione anticipata, che consente di programmare meglio la fabbricazione dei prodotti e di ridurre al minimo gli eventuali trasferimenti (*carry over*). In questo modo, gli stock non saranno mai inadeguati per via della data di scadenza dei prodotti medicinali.

1.1.5. Il CESE chiede che nel regolamento venga valorizzata maggiormente la figura del veterinario o della persona qualificata e accreditata che conosce le norme esistenti e che è perfettamente in grado di diagnosticare la malattia e prescrivere il trattamento più adeguato ad assicurare la salute, il benessere e la salute pubblica.

1.1.6. Per il CESE, il veterinario o la persona qualificata e accreditata è, nell'ambito dell'esercizio della sua professione, l'unico che deve avere la facoltà di stabilire i tempi necessari per i trattamenti, i quali non possono essere fissati solo mediante norme rigide, a causa della differenza esistente tra le specie, le loro condizioni fisiologiche, le caratteristiche della loro somministrazione, la gravità della loro malattia ecc.

1.1.7. Il CESE si rende conto che una sostanza attiva contenuta in un mangime medicato potrà essere trasferita ad un mangime cui non è destinato (*carry over*), ma questo trasferimento deve avvenire conformemente al principio ALARA (tanto basso quanto ragionevolmente ottenibile).

1.1.8. Il CESE attira l'attenzione sui diversi sistemi produttivi e giudica essenziale che gli eventuali *carry over* tengano conto delle tecnologie esistenti in questo settore e siano tali da non comportare il rischio di generare resistenza agli antimicrobici.

1.1.9. Per il CESE è necessario istituire un sistema per la gestione integrata dei prodotti inutilizzati o scaduti, per limitare eventuali rischi che tali prodotti potrebbero presentare nei confronti della protezione della salute animale o umana e dell'ambiente.

1.1.10. Sottolinea inoltre la necessità di prevedere criteri, ad esempio dei valori obiettivo, ai fini di un'adeguata omogeneità dei mangimi medicati.

1.1.11. Il CESE ritiene che la normativa in esame potrebbe compromettere gli scambi intracomunitari e giudica opportuno garantire flessibilità in questo campo al fine di migliorare la competitività del settore.

1.1.12. Il Comitato fa osservare che i veterinari o le persone qualificate e accreditate devono fare in modo di non prescrivere trattamenti preventivi di routine con antimicrobici, anche se esistono circostanze nelle quali tali trattamenti risultano necessari (come avviene nella medicina umana) al fine di assicurare la salute e il benessere degli animali e, di conseguenza, la salute pubblica.

1.1.13. Per il CESE, l'identificazione di trattamenti preventivi con antimicrobici deve essere valutata a livello di ciascuno Stato membro, tenendo conto delle specificità e delle caratteristiche dei sistemi produttivi, delle specie animali, delle condizioni sanitarie, della disponibilità dei medicinali ecc. in ciascun paese.

1.1.14. Il CESE giudica necessario elencare, nella proposta di regolamento, i dispositivi di protezione individuale necessari al fine di evitare l'esposizione dei lavoratori ad agenti chimici che potrebbero venire inalati attraverso la polvere prodotta durante il processo di fabbricazione.

1.1.15. Il CESE raccomanda agli Stati membri di definire programmi specifici di formazione per i lavoratori esposti ad agenti chimici.

1.1.16. Il CESE ritiene che il regolamento dovrebbe lasciare agli Stati membri la possibilità di elaborare atti di esecuzione destinati ad evitare oneri burocratici e amministrativi ai piccoli agricoltori che producono per il loro proprio uso, senza con questo compromettere i regolamenti specifici sulla sicurezza e l'igiene dei mangimi medicati.

## 1.2. *Medicinali veterinari*

1.2.1. La salute animale è d'importanza strategica per via delle sue ripercussioni sulla salute e sul benessere degli animali stessi, sulla salute pubblica, la sicurezza alimentare, l'ambiente e l'economia delle zone rurali. Per tale motivo, la disponibilità di medicinali veterinari autorizzati è fondamentale affinché i veterinari o le persone qualificate e accreditate abbiano a disposizione strumenti adeguati per controllare, prevenire e trattare le malattie animali.

1.2.2. Come altri medicinali veterinari, gli antibiotici sono necessari per lottare contro le infezioni batteriche negli animali. Per il Comitato, l'accesso ad antibiotici sicuri ed efficaci è una componente essenziale degli strumenti di cui dispongono i veterinari per mantenere e ripristinare la salute e il benessere degli animali nonché la salute pubblica.

1.2.3. Il CESE valuta pertanto positivamente l'obiettivo della proposta legislativa in esame di elaborare un corpus normativo aggiornato e proporzionato, di garantire la disponibilità dei prodotti medicinali veterinari e di salvaguardare in definitiva la salute animale, la salute pubblica, la sicurezza alimentare e l'ambiente. Sarebbe opportuno seguire tale principio anche per assicurare la disponibilità degli antibiotici in veterinaria.

1.2.4. Il mercato dei medicinali veterinari presenta particolarità e specificità differenti rispetto al mercato dei medicinali per uso umano; di conseguenza il CESE giudica assai opportuno che la proposta legislativa in esame si concentri unicamente sui medicinali veterinari. Questo significa che i principi devono essere coerenti ma la loro applicazione deve adattarsi totalmente alle condizioni del settore.

1.2.5. Il CESE ritiene infine che la normativa attuale comporti importanti ostacoli amministrativi per l'industria, il che ha un impatto negativo sulla necessaria innovazione; per tale motivo, valuta positivamente l'introduzione di norme semplificate nell'ambito dei processi di autorizzazione così come durate i controlli ex post, le modifiche delle autorizzazioni all'immissione in commercio ecc., onde ridurre detti ostacoli amministrativi, pur essendoci possibilità di miglioramento nell'ambito della proposta stessa.

## 2. Le proposte in sintesi

### 2.1. Mangimi medicati

2.1.1. La proposta stabilisce i requisiti per la fabbricazione, l'immissione sul mercato e l'utilizzo dei mangimi medicati nell'Unione europea.

2.1.2. A tal fine, contiene una serie di definizioni alle quali occorre attenersi e tra le quali è opportuno sottolineare le seguenti:

- «mangime medicato»: una miscela contenente uno o più medicinali veterinari o prodotti intermedi e uno o più mangimi pronta per essere somministrata direttamente agli animali senza trasformazione,
- «prodotto intermedio»: una miscela contenente uno o più medicinali veterinari e uno o più mangimi, destinata ad essere utilizzata per la fabbricazione di mangimi medicati,
- «operatore del settore dei mangimi»: qualsiasi persona fisica o giuridica responsabile del rispetto dei requisiti del presente regolamento presso l'impresa nel settore dei mangimi posta sotto il suo controllo,
- «miscelatore mobile»: un operatore del settore dei mangimi con uno stabilimento per mangimi che consiste in un autocarro attrezzato per la fabbricazione di mangimi medicati.

2.1.3. Il CESE sottolinea positivamente la classificazione dei mangimi medicati nell'ambito di applicazione del regolamento n. 767/2009 e del regolamento n. 183/2005 relativo ai mangimi composti, che sono quindi considerati mangimi composti.

2.1.4. L'ambito di applicazione dei mangimi medicati viene ampliato per includere quelle specie animali non destinate alla produzione di alimenti, ad esempio gli animali da compagnia.

2.1.5. La proposta in esame è favorevole all'utilizzo di mangimi medicati come strumento valido e utilissimo per affrontare la salute animale e la salute pubblica. Sottolinea inoltre la loro validità ai fini di sistemi produttivi estremamente competitivi in Europa.

2.1.6. L'allevamento del bestiame nell'UE e i diversi sistemi di produzione presenti nei vari Stati membri svolgono un ruolo rilevante e per tale motivo è necessario disporre di strumenti, come i mangimi medicati, per migliorare la competitività di questo settore.

2.1.7. Negli allegati al regolamento in esame figurano tutti i requisiti necessari affinché le industrie producano mangimi medicati sicuri, omogenei e tali da ridurre al minimo il rischio di «contaminazione incrociata».

2.1.8. Nella proposta legislativa, la Commissione sottolinea la necessità che i mangimi medicati importati dall'Unione europea rispettino gli stessi requisiti normativi previsti dal regolamento in esame.

2.1.9. In base al futuro regolamento, i mangimi medicati dovrebbero essere fabbricati unicamente con medicinali veterinari autorizzati e la compatibilità di tutti i composti utilizzati dovrebbe essere garantita ai fini della sicurezza e dell'efficacia del prodotto.

## 2.2. *Medicinali veterinari*

2.2.1. La proposta legislativa concerne sia i requisiti in materia di dati sia le procedure di autorizzazione per l'immissione sul mercato dei medicinali veterinari. Concerne inoltre il condizionamento e l'etichettatura, la distribuzione e il controllo della sicurezza sul mercato (farmacovigilanza) e altri aspetti relativi al controllo e all'uso dei medicinali veterinari.

2.2.2. La proposta introduce una novità in quanto estende la procedura di autorizzazione centralizzata affinché sia possibile presentare domande di autorizzazione per qualsiasi medicinale veterinario. Inoltre, per evitare inutili oneri amministrativi e finanziari, la valutazione della domanda di autorizzazione dovrà essere effettuata una volta sola.

2.2.3. La proposta comporta una notevole semplificazione delle norme, dato che prevede una diminuzione delle informazioni obbligatorie sulle etichette e sugli imballaggi e offre la possibilità di utilizzare pittogrammi e abbreviazioni armonizzati.

2.2.4. La proposta regola il periodo di protezione applicabile alla documentazione tecnica presentata per ottenere o modificare un'autorizzazione ad immettere prodotti sul mercato ed estende il periodo di protezione nel caso dei mercati limitati e dei nuovi antibiotici.

2.2.5. Alla Commissione viene conferito il potere di definire requisiti al fine di vietare o limitare taluni antibiotici in campo veterinario.

2.2.6. I medicinali veterinari devono essere autorizzati prima di poter essere immessi sul mercato, come avviene nel caso dei medicinali per uso umano. Per tale motivo, è necessario fornire dati in grado di dimostrare la qualità della produzione, la sicurezza (per gli animali, gli utilizzatori e l'ambiente) e l'efficacia clinica. Inoltre, per il trattamento degli animali da allevamento, è opportuno fornire dati tali da garantire la sicurezza del consumatore.

2.2.7. Vengono mantenute, anche se con alcune modifiche, le quattro procedure per l'ottenimento di un'autorizzazione all'immissione sul mercato di un medicinale veterinario (procedura centralizzata, procedura decentrata, procedura di riconoscimento reciproco e procedura nazionale). Viene inoltre istituito un sistema per modificare i termini delle autorizzazioni ad immettere sul mercato, e tale sistema tiene conto del livello di rischio. Allo stesso modo, viene introdotto un approccio alla farmacovigilanza basato sul rischio. Si definisce altresì una procedura per l'armonizzazione dei riassunti delle caratteristiche dei prodotti.

2.2.8. La proposta infine comprende una serie di requisiti sui medicinali veterinari omeopatici e tratta, fra le altre cose, questioni concernenti la fabbricazione, la distribuzione e l'utilizzo dei prodotti.

## 3. **Osservazioni generali**

### 3.1. *Mangimi medicati*

3.1.1. Il CESE accoglie favorevolmente la proposta di regolamento e condivide l'intenzione della Commissione di armonizzare i requisiti concernenti i mangimi medicati in tutti gli Stati membri.

3.1.2. Ricorda inoltre che occorre fare attenzione a non definire standard di fabbricazione troppo elevati, difficilmente recepibili dalle industrie di mangimi. La contaminazione incrociata è una realtà in questo settore e non ci si può limitare ad imporre livelli tecnicamente inammissibili che non corrispondono al rischio esistente nel campo della salute animale.

3.1.3. Il CESE ritiene che l'allevamento occupi un posto importante nell'agricoltura dell'UE e che dunque occorra prevedere una serie di strumenti adeguati per gli allevatori e i fabbricanti di mangimi al fine di garantire un'elevata competitività sul mercato. Regolamentare l'uso e la fabbricazione di mangimi medicati è necessario, però al tempo stesso la regolamentazione deve essere adeguata alla tecnologia esistente oggi nel settore.

3.1.4. Una normativa concernente i mangimi medicati avrà, secondo la valutazione d'impatto effettuata dalla Commissione, un impatto positivo sulla redditività e la crescita economica del settore, considerando anche le applicazioni innovative dei medicinali veterinari.

È necessario un miglioramento della salute pubblica e degli animali sia negli Stati membri in cui vigono attualmente norme poco rigorose in materia di mangimi medicati sia in quelli le cui norme sono proibitive.

3.1.5. È inoltre importante definire livelli di *carry over* dei mangimi medicati basati sulle conoscenze della Commissione e che rispettino il principio ALARA (tanto basso quanto ragionevolmente ottenibile) e le migliori tecniche di fabbricazione esistenti nel settore.

3.1.6. Il CESE sottolinea che la normativa in esame comprende una serie di figure di produzione, come ad esempio il «miscelatore mobile», che devono osservare i principi di sicurezza alimentare e di omogeneità dei mangimi medicati al fine di evitare livelli elevati di *carry over* ed esercitare in tal modo un maggiore controllo su di essi.

3.1.7. Per il CESE è opportuno che i requisiti del regolamento in esame non ostacolino il commercio intracomunitario e ritiene pertanto necessario facilitare gli scambi commerciali in questo campo.

3.1.8. Il Comitato ricorda infine che nei diversi Stati membri esistono specie minori che attualmente dispongono di un numero più esiguo di opzioni terapeutiche e che, pertanto, a questa difficoltà già presente non bisogna aggiungere ulteriori ostacoli alla produzione anticipata di mangimi medicati per tali specie.

### 3.2. *Medicinali veterinari*

3.2.1. Il CESE ritiene che le procedure di autorizzazione dei medicinali veterinari debbano essere definite in modo tale da evitare inutili ritardi nell'effettiva immissione sui mercati dei singoli Stati membri in cui si desidera autorizzare tali medicinali e da facilitare una rapida risoluzione delle controversie tra autorità competenti.

3.2.2. Per il Comitato, il quadro legislativo deve promuovere la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione nel campo dei medicinali veterinari, onde poter rispondere alle esigenze e alle sfide sanitarie alle quali fanno fronte le diverse specie e i diversi modelli di produzione esistenti in Europa.

3.2.3. Storicamente, la mancata disponibilità di medicinali veterinari per alcune specie animali dette specie minori e di indicazioni concrete per altre specie (utilizzazioni minori) che presentano una particolare importanza socioeconomica in Europa ha rappresentato un problema.

3.2.4. Dinanzi ad una situazione del genere, è necessaria una politica di livello europeo che consenta di promuovere la reale disponibilità di medicinali veterinari per specie minori e utilizzazioni minori garantendo la qualità, la sicurezza e l'efficacia di detti medicinali e assicurando nel contempo uno sviluppo economicamente sostenibile per le imprese che operano nel campo della salute animale.

3.2.5. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'obiettivo di ridurre gli ostacoli amministrativi attraverso la semplificazione dei requisiti in materia di etichettatura, la farmacovigilanza veterinaria, le modifiche nelle condizioni di autorizzazione e la concessione dell'autorizzazione all'immissione sul mercato a tempo indeterminato.

3.2.6. Il CESE è d'accordo con l'idea di introdurre un sistema elettronico per la presentazione delle domande e con il concetto di una banca dati centrale europea che favorirà lo scambio d'informazioni tra il settore e le agenzie e avrà ripercussioni positive sulla riduzione degli ostacoli amministrativi.

3.2.7. Allo stesso modo, le misure previste per migliorare il funzionamento del sistema di farmacovigilanza veterinaria avranno un impatto positivo sulla riduzione degli ostacoli amministrativi e garantiranno al tempo stesso la sicurezza dei medicinali. Per tale motivo, il CESE giudica molto appropriato l'approccio basato sul rischio.

3.2.8. Uno degli obiettivi della revisione delle norme è quello di migliorare il funzionamento del mercato unico. Questo obiettivo non deve comprometterne altri, ad esempio la riduzione degli oneri burocratici o una maggiore disponibilità di medicinali. Per realizzare questi obiettivi, le procedure di armonizzazione dei riassunti delle caratteristiche dei prodotti dovrebbero essere efficienti e basarsi sui principi di proporzionalità e di riconoscimento reciproco.

3.2.9. Il nuovo quadro regolamentare dovrebbe favorire l'innovazione e lo sviluppo di nuovi medicinali, in particolar modo antibiotici, motivo per il quale è necessario definire un quadro normativo che assicuri la prevedibilità e si basi sui dati scientifici, tenendo conto sempre del «principio di precauzione».

3.2.10. La proposta legislativa dovrebbe promuovere l'uso di medicinali registrati in veterinaria nell'UE per motivi di vuoto terapeutico a scapito di quelli autorizzati per uso umano. I medicinali veterinari dispongono di un profilo di sicurezza ed efficacia comprovato nella pratica. Questa opzione presenta notevoli vantaggi rispetto alla somministrazione di medicinali per uso umano che non hanno dimostrato di essere sicuri né efficaci per venire utilizzati sugli animali. Inoltre, questo aspetto riveste una particolare importanza nel quadro delle resistenze agli antimicrobici, in quanto la proposta in esame consente di utilizzare antibiotici per uso umano come prima opzione in caso di vuoto terapeutico.

#### 4. Osservazioni particolari

##### 4.1. Mangimi medicati

4.1.1. All'articolo 2 «Definizioni» è necessario chiarire il significato dei seguenti termini presenti nel documento: «sostanza attiva», «mangime non bersaglio», «miscelatore mobile» e «miscelatore in azienda», termini rilevanti per l'elaborazione della normativa. È importante anche far sì che la terminologia sia sufficientemente precisa per non entrare in contraddizione con le denominazioni già esistenti e previste nelle normative nazionali.

4.1.2. È inoltre necessario concedere una scadenza più ragionevole alle prescrizioni veterinarie, al fine di poter rendere efficace il trattamento senza compromettere la sicurezza animale. Per tale motivo sarebbe opportuna un'estensione da tre settimane a un periodo congruo.

4.1.3. Il veterinario o le persone qualificate e accreditate devono, quando esercitano la loro professione, indicare la durata del trattamento da portare a termine, le quantità adeguate di medicinali da somministrare, i tempi di attesa ecc., utilizzando come base i dati indicati nella scheda informativa del prodotto. Queste istruzioni fanno parte della prescrizione di mangimi medicati rilasciata dal veterinario ufficiale. L'allevatore deve seguire tale prescrizione, verificando la coerenza delle istruzioni ricevute con le informazioni figuranti nella scheda informativa del prodotto. In caso di discrepanza, il produttore è esentato da ogni responsabilità. Il trattamento degli animali è di competenza del veterinario, che ne conosce la situazione e ne è responsabile. Obbligare l'allevatore a rispettare rigorosamente le informazioni della scheda informativa significherebbe di fatto addossargli gli obblighi e le responsabilità del veterinario.

4.1.4. È opportuno consentire l'uso preventivo di antimicrobici, pur se limitato a casi strettamente necessari e giustificati. In nessun caso bisogna permettere l'uso di routine a scopo di prevenzione, promuovendo invece le buone pratiche di igiene e di uso.

4.1.5. Il CESE invita a indicare le norme cui si fa riferimento quando s'introducono requisiti relativi alla qualità dell'acqua e al materiale delle condutture. Per quanto concerne le tolleranze ammesse per l'etichettatura, è necessario non effettuare alcuna distinzione tra i prodotti, dato che la procedura di autorizzazione vale per tutti i prodotti, con gli stessi requisiti e senza alcuna differenziazione.

4.1.6. La presenza di un'anomalia sull'etichetta dipende da un errore tecnico o analitico (incertezza di misurazione dovuta al metodo analitico e al tipo e contenuto della sostanza attiva), cosa che può avvenire sia nel caso di un mangime con antimicrobici sia in altri casi. Inoltre la possibilità di commettere un errore di valutazione analitica nella determinazione degli antimicrobici risulta più elevata nel caso dei mangimi che di altre sostanze, e questo indica che la riproducibilità è minore e dunque una tolleranza così limitata si rivela ingiustificata.

4.1.7. Il CESE infine ritiene che l'omogeneità di un prodotto sia già garantita nelle prove condotte ai fini della sua autorizzazione.

4.1.8. La disposizione per cui i mangimi medicati contenenti la dose giornaliera del medicinale veterinario devono corrispondere ad almeno il 50 % della razione giornaliera di mangime causa complicazioni nell'applicazione pratica e andrebbe ampliata come segue: «I mangimi medicati contenenti la dose giornaliera del medicinale veterinario corrispondono ad almeno il 50 % (materia secca) della razione giornaliera di un mangime completo o complementare.»

##### 4.2. Medicinali veterinari

4.2.1. La necessità di aspettare sei mesi tra una procedura nazionale e la presentazione di una domanda di riconoscimento reciproco potrebbe causare problemi in caso di situazione grave nel campo della salute animale o pubblica. Per tale motivo, bisognerebbe permettere di derogare a questo periodo minimo di sei mesi in circostanze eccezionali. Inoltre, per evitare ritardi procedurali occorre fissare una data per la conclusione delle procedure decentrate e di riconoscimento reciproco da parte dello Stato membro di riferimento.

4.2.2. È opportuno favorire lo sviluppo di medicinali veterinari per tutte le specie animali attraverso una maggiore protezione degli investimenti e dell'innovazione, non solo per le specie minori ma per tutte. Per tale motivo il Comitato raccomanda di estendere il periodo di protezione dei dati per tutte le specie, anche nel caso in cui le condizioni di autorizzazione vengano estese a più di una specie.

4.2.3. Le diverse specie animali e le varie patologie richiedono modi di somministrazione differenti, il che a sua volta presuppone diversi formati farmaceutici (ad esempio liquidi, solidi, gel, iniezioni ecc.). La necessità di cambiare il formato farmaceutico implica uno sviluppo quasi completo del prodotto, il che rende necessario proteggere gli investimenti in tale contesto.

4.2.4. Bisognerebbe inoltre rendere flessibili i requisiti di etichettatura sul confezionamento primario ed esterno per inserire, oltre alle informazioni obbligatorie, altri dati facoltativi che possano essere d'interesse per i destinatari.

4.2.5. I benefici derivanti dall'impiego di strumenti elettronici saranno realizzabili solo quando esisterà una procedura unica armonizzata in tutti gli Stati membri che utilizzi lo stesso formato e che valga per tutte le formalità.

4.2.6. L'armonizzazione dei riassunti delle caratteristiche del prodotto deve consistere in una procedura puramente amministrativa, che non preveda la rivalutazione di prodotti la cui sicurezza ed efficacia sul mercato è già dimostrata da diversi anni, evitando in questo modo ulteriori carichi di lavoro.

4.2.7. La proposta legislativa potrebbe avere un impatto negativo sullo sviluppo di nuovi antibiotici in veterinaria, in quanto non garantisce l'esistenza di un mercato prevedibile, stabile e trasparente in grado di rappresentare un incentivo per le imprese.

4.2.8. Il Comitato raccomanda di definire un sistema di classificazione nel caso in cui i medicinali vengano utilizzati per colmare un vuoto terapeutico, privilegiando il ricorso a medicinali registrati in veterinaria all'interno dell'UE e limitando l'uso dei medicinali per il consumo umano ai soli casi in cui non ci siano alternative in campo veterinario.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

*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 — Verso una florida economia basata sui dati»**

[COM(2014) 442 final]

(2015/C 242/11)

**Relatrice: NIETYKSZA**

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

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso una florida economia basata sui dati*

COM(2014) 442 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 7 gennaio 2015.

Alla sua 504a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 213 voti favorevoli, 1 voto contrario e 11 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1. Il CESE prende atto di essere stato consultato in merito alla comunicazione della Commissione, che esorta a creare sul territorio dell'Unione europea «una florida economia basata sui dati», e dunque un'economia digitale che tragga vantaggio dalle tecnologie dell'informazione. Il piano d'azione coordinato in materia dovrà contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda digitale europea. Il CESE richiama quindi l'attenzione sulla necessità di elaborare un piano d'azione dettagliato.

1.2. Un ruolo importante nella realizzazione di questi obiettivi lo svolgeranno il programma unionale Orizzonte 2020 ed i programmi nazionali di finanziamento della ricerca, dell'innovazione e dell'attuazione, ma anche la promozione delle imprese e dell'innovazione in questo settore.

1.3. Il CESE sottolinea che il diffondersi dell'informatica in tutti i campi della vita sociale ed economica, della cultura e dell'istruzione, apre enormi opportunità di sviluppo. Le opportunità di sviluppo offerte dalle TIC interessano non soltanto le società e le grandi imprese europee, ma anche le piccole, medie e micro-imprese innovative.

1.4. Al fine di sfruttare appieno queste opportunità, occorre sostenere la ricerca e sviluppo attinenti alle tecnologie dell'informazione sia nel campo delle scienze tecniche che in quello delle scienze sociali ed economiche. La Commissione europea e gli Stati membri dell'UE devono mettere a punto dei meccanismi efficaci per il finanziamento pubblico della ricerca e offrire incentivi per il suo finanziamento privato. Il CESE deplora la drastica riduzione dei fondi per il finanziamento delle infrastrutture digitali nel quadro del Meccanismo per collegare l'Europa, esorta con forza a trarne le conclusioni appropriate, e, in un contesto siffatto, si compiace della risposta politica data con il nuovo piano di investimenti presentato nel dicembre 2014 dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, che mira a mobilitare almeno 315 miliardi di EUR sotto forma di investimenti pubblici e privati aggiuntivi in ambiti cruciali come quello delle infrastrutture digitali.

1.5. Al fine di assicurare all'economia basata sui dati la possibilità di svilupparsi senza intralci, occorre garantire un quadro giuridico adeguato, nonché strategie e strumenti di protezione dei dati personali e della sicurezza delle informazioni, ma anche attuare una strategia europea per la cibersicurezza. La protezione e la sicurezza delle informazioni accrescono la fiducia dei consumatori, ma anche la sicurezza delle operazioni economiche per gli imprenditori.

1.6. Il CESE sottolinea che, in materia di protezione dei dati e sicurezza delle informazioni, è necessaria una cooperazione tra le amministrazioni nazionali ed europee e le autorità di regolamentazione delle comunicazioni elettroniche e quelle garanti della tutela dei consumatori e della concorrenza.

1.7. Il CESE raccomanda alla Commissione di sostenere tutte le azioni intese a realizzare gli obiettivi dell'agenda digitale europea, in quanto contribuiscono a gettare le fondamenta dell'economia basata sui dati. Azioni, queste, che comprendono lo sviluppo di un'infrastruttura veloce a banda larga e di servizi di *cloud computing* affidabili, interoperabili e accessibili a tutti, il trattamento di megadati (*big data*), l'Internet degli oggetti (*Internet of Things* — IoT) e le nuove reti di comunicazione elettronica (*Next Generation Networks* — NGN), come quelle che utilizzano le tecnologie 5G e successive attualmente in corso di sviluppo.

1.8. Le tecnologie digitali si affermano e creano nuovi valori non soltanto nell'economia, ma in tutti in campi della vita sociale e culturale. Perciò è molto importante sviluppare le competenze digitali nell'intera popolazione, comprese le persone anziane e quelle a rischio di esclusione sociale, economica e culturale per motivi di salute, di reddito o d'istruzione. Nuovi contenuti e metodi didattici dovrebbero essere introdotti su vasta scala, specie per dare ai lavoratori la possibilità di riqualificarsi e acquisire nuove competenze.

1.9. La pubblica amministrazione dovrà, già nei prossimi anni, essere in grado di utilizzare in modo ottimale i dati digitali nonché i canali di comunicazione elettronica al fine di accrescere l'efficacia della sua azione, ampliare la cooperazione con i cittadini e trarre beneficio dalla loro partecipazione attiva. E condizione di tale partecipazione sono servizi pubblici concepiti in maniera appropriata e dati aperti in formato elettronico in tutti gli ambiti dell'economia e della pubblica amministrazione. Il CESE raccomanda di fornire al personale di quest'ultima un'ampia formazione in materia di competenze digitali, comprese quelle relative alla progettazione di servizi avanzati e all'appalto e utilizzo di servizi di esperti e specialisti.

1.10. Il CESE raccomanda che le pubbliche amministrazioni consentano il riutilizzo delle informazioni pubbliche mettendole a disposizione, con le necessarie cautele, sotto forma di dati aperti in formato elettronico. La possibilità di riutilizzare le informazioni pubbliche riveste infatti una indubbia importanza, specialmente per le piccole e medie imprese europee.

## 2. Sintesi e sfondo della comunicazione della Commissione

2.1. L'economia basata sui dati, e più in generale l'economia digitale, rappresenta per i paesi dell'Unione europea un ambito di importanza strategica sul piano economico. I dati in formato digitale costituiscono oggi la base dell'attività di tutti i settori economici, della pubblica amministrazione, della cultura, della sicurezza sociale e della sanità. Il loro impiego innovativo rappresenta la principale fonte di crescita della produttività economica dell'Unione.

2.2. Date la loro diffusione e la facilità con cui possono essere trasmessi e trattati, i dati in formato digitale — sia generati come tali che digitalizzati a partire da altri formati — possono ormai essere considerati alla stregua di una nuova, straordinaria «risorsa naturale» per la società e l'economia.

2.3. I dati digitali vengono oggi generati, raccolti e trattati in tutti i settori della vita economica e sociale. Anzi, esistono ormai — e sono sempre più numerose — imprese innovative per le quali i dati digitali costituiscono la base e il principale campo di attività. E un elemento particolarmente importante per l'economia basata sui dati è costituito dai dati spaziali e di geolocalizzazione.

2.4. Il segmento del mercato informatico che si sviluppa più rapidamente è quello dei megadati (*big data*). Secondo analisi effettuate da IDC, tale segmento manterrà, nel corso del periodo 2012-2017, un ritmo di crescita medio annuo del 27 % circa (ossia sei volte superiore a quello del mercato complessivo delle TIC), cosicché, già nel 2017, il valore del mercato mondiale della tecnologia e dei servizi di *big data* dovrebbe raggiungere i 23,7 miliardi di EUR. E una crescita molto rapida è prevedibile anche nel settore dei servizi di *cloud computing*.

2.5. Considerato lo sviluppo che si osserva nelle soluzioni e applicazioni nel campo dell'Internet degli oggetti (*Internet of Things* — IoT), comprese le infrastrutture delle «città intelligenti», nei prossimi anni bisogna attendersi un enorme aumento del volume dei dati derivante appunto da tale sviluppo. Secondo le previsioni di società di consulenza, entro il 2020 nel campo dell'IoT il numero di strumenti del tipo «oggetto intelligente» (*smart object*) raggiungerà, in tutto il mondo, i 26 miliardi di pezzi, superando più volte il numero dei computer collegati a internet. E con questa enorme crescita del volume dei dati dovranno confrontarsi — avvalendosi in modo creativo — sia le imprese che la pubblica amministrazione.

2.6. Un aspetto estremamente importante è garantire che l'economia degli Stati membri dell'UE sia in grado di sfruttare l'enorme potenziale economico collegato ai megadati e all'Internet degli oggetti, di cui dovrebbero beneficiare sia le imprese innovative che forniscono soluzioni in tali campi che le imprese di tutti gli altri settori dell'economia europea, avvalendosi nelle rispettive sfere di attività.

2.7. Nella comunicazione in esame la Commissione europea richiama l'attenzione sulla necessità di creare le condizioni che permettano il funzionamento del *cloud computing*, dell'infrastruttura dei sistemi informatici ad alte prestazioni (HPC) e delle piattaforme e dei servizi che utilizzano tali soluzioni. Secondo le stime della Commissione <sup>(1)</sup>, di qui al 2020 i servizi di *cloud computing* possono contribuire alla creazione di 2,5 milioni di nuovi posti di lavoro in Europa e a un aumento del PIL degli Stati membri dell'UE pari a 160 miliardi di euro.

2.8. Secondo la Commissione, un altro elemento cruciale dello sviluppo è costituito dall'innovazione guidata dai dati (*Data-driven innovation — DDI*), ossia dalla capacità delle imprese e della pubblica amministrazione di utilizzare in modo creativo le informazioni provenienti da un'analisi approfondita dei dati, tra cui quelli resi accessibili nel quadro del riuso delle informazioni pubbliche. L'apertura dei dati e la possibilità di riutilizzarli può apportare agli Stati membri dell'UE benefici economici dell'ordine di 40 miliardi di EUR l'anno, mentre i benefici economici diretti e indiretti derivanti dall'applicazione e dall'uso delle informazioni del settore pubblico nell'economia dell'UE-27 sono stimati complessivamente in 140 miliardi di EUR l'anno <sup>(2)</sup>.

2.9. La Commissione europea sottolinea che ciò richiederà il lavoro di specialisti altamente qualificati, un'ampia applicazione dei dati aperti e la creazione di un quadro giuridico appropriato relativo alla proprietà e alla protezione dei dati, nonché alle modalità con cui questi vengono resi accessibili.

2.10. Un ruolo importante nella realizzazione di questi obiettivi lo svolgerà il programma unionale Orizzonte 2020, nonché i programmi nazionali di finanziamento della ricerca e dell'innovazione, ma anche lo stimolo delle imprese e dell'innovazione in questo settore.

2.11. La Commissione europea sosterrà l'imprenditoria digitale in Europa con una serie di mezzi diversi, in particolare promuovendo il libero accesso ai dati, agevolando l'accesso al *cloud computing* e incoraggiando i collegamenti e la cooperazione tra incubatori locali di dati, ma anche sviluppando le abilità e competenze digitali, ad esempio nel quadro dell'iniziativa «Una grande coalizione sulle competenze e le professioni digitali».

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE dà il proprio avallo — e, in generale, il proprio sostegno — a una florida economia basata sui dati che abbia le caratteristiche proposte nella comunicazione in esame. Come indicato nella comunicazione, l'analisi dei dati migliora i risultati, i processi e le decisioni, stimolando così l'innovazione e la messa a punto di nuove soluzioni, e permettendo di prevedere nuove tendenze e di prepararsi agli eventi futuri. Il CESE richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che nella comunicazione non viene formulata chiaramente la strategia di azione della Commissione per la creazione di una tale economia nell'UE.

3.2. Il CESE sottolinea l'importanza di talune delle azioni proposte nella comunicazione al fine di sviluppare i presupposti infrastrutturali — intesi in senso ampio — da cui dipende il funzionamento di un'economia basata sui dati, e in particolare:

- la possibilità di accedere a infrastrutture sicure, indispensabili per garantire l'interoperabilità dei sistemi di raccolta, trattamento e utilizzo dei dati — e in particolare a infrastrutture che facciano largo impiego di soluzioni efficaci e servizi di *cloud computing*;
- la possibilità di accedere a set di dati affidabili di alta qualità,
- un ambiente e un quadro giuridico, organizzativo e formativo nonché condizioni di lavoro adeguati che consentano ai diversi soggetti di cooperare tra loro per garantire un livello adeguato di competenze e creare soluzioni basate su un uso innovativo dei dati;
- la promozione di una politica e la creazione di un quadro giuridico che stimolino il riutilizzo innovativo di dati aperti accessibili in formato elettronico in tutti i settori dell'economia e dell'amministrazione.

<sup>(1)</sup> Comunicazione della Commissione *Sfruttare il potenziale del cloud computing in Europa* — COM(2012) 529 final.

<sup>(2)</sup> Comunicazione della Commissione *Dati aperti: un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*, COM(2011) 882 final.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1. Il CESE sostiene lo sviluppo e l'utilizzo dei meccanismi e degli strumenti definiti nel programma Orizzonte 2020, e in particolare di quelli che consentono di accedere a servizi sotto forma di piattaforma (*Platform as a Service — PaaS*), software (*Software as a Service — SaaS*), infrastruttura (*Infrastructure as a Service — IaaS*) o di altro tipo, tutti basati su soluzioni pubbliche, private ed ibride di *cloud computing*.

4.2. Il CESE appoggia le azioni volte ad attuare la strategia europea per il *cloud computing*, in linea con i suoi pareri precedenti su questo tema.

4.3. Per quanto riguarda la creazione — proposta dalla Commissione — di partenariati pubblico-privati europei di tipo contrattuale, il CESE vi è favorevole, ma ritiene importante che siano formulate in modo chiaro delle strategie a lungo termine e le relative politiche in materia di ricerca e sviluppo e di finanziamento.

4.4. Il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di garantire un finanziamento adeguato della ricerca e delle applicazioni nei campi in cui nei prossimi anni lo sviluppo sarà più rapido, e che rivestono un'importanza essenziale per il mantenimento della competitività mondiale dell'economia dell'UE. Si tratta, innanzitutto, del trattamento dei *big data*, dell'IoT e delle nuove reti di comunicazione elettronica (NGN), come quelle che utilizzano le tecnologie 5G e successive attualmente in corso di sviluppo, nonché delle questioni relative alla cibernsicurezza.

4.5. Il CESE sottolinea l'importanza della precisione e dell'affidabilità dei risultati del trattamento dei megadati nonché dei sistemi di analisi e ricerca dei dati. Di qui la necessità di sostenere la ricerca e le sue applicazioni, in particolare nel campo della ricerca semantica dei dati, dell'analisi dei dati geospaziali e della rapida elaborazione dei dati elettronici. E, data la tendenza ai tagli di bilancio negli Stati membri e a livello del Consiglio — da 9 miliardi a 1,4 miliardi — l'assoluta necessità di garantire finanziamenti adeguati a favore delle attività di ricerca.

4.6. Nell'economia digitale, il finanziamento delle attività di sviluppo e innovazione delle «start up» è molto importante, considerato che i meccanismi finanziari adatti a tali esigenze sono ancora scarsi. Per il finanziamento dei nuovi settori tecnologici, occorre associare abilmente le risorse del programma Orizzonte 2020 e di altri programmi centrali dell'UE per la ricerca con le risorse di bilancio degli Stati membri, e incentivare le imprese private alla cooperazione strategica tramite partenariati pubblico-privati di tipo contrattuale.

4.7. Per sfruttare appieno il potenziale di un'economia basata sui dati, è molto importante riqualificare i lavoratori in modo tale che acquisiscano le competenze necessarie per lavorare nelle nuove professioni e nei settori economici emergenti. Ciò è tanto più importante in quanto, secondo le previsioni, entro il 2020 l'80 % dei posti di lavoro richiederà conoscenze e competenze digitali.

4.8. Il CESE reputa necessario accordare maggiore importanza a un'istruzione moderna, che fornisca a tutti adeguate competenze digitali e la capacità di utilizzare gli strumenti e i servizi digitali, sempre più diffusi nella vita economica e sociale, nell'amministrazione e nella cultura. Un'istruzione che deve abbracciare l'intero percorso scolastico e tutte le forme di istruzione, dall'insegnamento iniziale sino alla formazione permanente.

4.9. Il CESE sottolinea la necessità di elaborare nuovi quadri e strumenti normativi adatti ai cambiamenti che si profilano e alle esigenze di sviluppo di un'economia basata sui dati.

4.10. Nel campo delle politiche normative e delle azioni conseguenti, il CESE ritiene, in linea con il suo parere sul tema *Governance e politica di internet* (TEN/549), che occorra prestare particolare attenzione alla gestione della catena del valore in internet, onde garantire che tutti i fornitori di servizi e contenuti che partecipano a questa catena traggano dai servizi e dai prodotti digitali profitti commisurati ai loro investimenti.

4.11. Il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di attuare correttamente i meccanismi definiti e previsti, tra l'altro, nel regolamento in materia d'identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno (e-IDAS), che mirano ad accrescere la fiducia nell'economia digitale garantendo basi giuridiche unionali coerenti per le transazioni elettroniche tra le imprese, i cittadini e gli organismi pubblici.

4.12. In tal senso assume un'importanza ancora maggiore denunciare lo stallo evidente in cui si trova ormai il negoziato interistituzionale in merito al regolamento sulla protezione dei dati, che è da mesi davanti al Consiglio senza che vi sia una soluzione in vista, con chiare ripercussioni negative per tutte le parti interessate, specie in aspetti di grande rilievo per il pieno sviluppo delle potenzialità di un'economia basata sui dati.

4.13. Il nuovo quadro normativo deve, da un lato, garantire alle imprese attive sul mercato la possibilità di svilupparsi e sostenere l'innovazione e la competitività e, dall'altro, garantire la sicurezza delle operazioni economiche e la tutela dei diritti e della vita privata dei consumatori. Al riguardo le questioni della cibersicurezza assumono una particolare importanza, in quanto nelle reti informatiche e nel *cloud computing* transiterà un volume sempre maggiore di dati di grande rilievo economico e sociale, tra i quali dati sensibili come ad esempio quelli clinici.

4.14. Il CESE richiama l'attenzione sullo spazio relativamente scarso dedicato dalla comunicazione in esame alle questioni della proprietà dei dati, nonché alla necessità di elaborare nuove soluzioni di tutela della proprietà intellettuale, adatte alle esigenze dell'economia digitale e in particolare delle industrie creative, che nei prossimi anni saranno uno dei settori in rapido sviluppo.

4.15. Il CESE è aperto alla collaborazione con le altre organizzazioni pertinenti, anche al fine di costruire la fiducia dei consumatori nei servizi dell'economia digitale e di definire programmi e strategie a lungo termine, nonché programmi educativi che ne consentano l'attuazione.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure che l'Unione può adottare in merito all'effetto combinato dei dazi antidumping/compensativi e delle misure di salvaguardia (codificazione)»**

[COM(2014) 318 final — 2014/0164 (COD)]

(2015/C 242/12)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure che l'Unione può adottare in merito all'effetto combinato dei dazi antidumping/compensativi e delle misure di salvaguardia (codificazione)*

COM(2014) 318 final — 2014/0164 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 504a sessione plenaria dei giorni 21 e 22 gennaio 2015 (seduta del 21 gennaio), ha deciso di esprimere parere favorevole sul testo proposto con 219 voti favorevoli, 1 voto contrario e 10 astensioni.

Bruxelles, 21 gennaio 2015

*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**