

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Migliorare i modelli di “partenariati pubblico-privati partecipativi” sviluppando i servizi online per tutti nell'UE-27» (parere d'iniziativa)

(2011/C 48/13)

Relatore: **CAPPELLINI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Migliorare i modelli di «partenariati pubblico-privati partecipativi» sviluppando i servizi online per tutti nell'UE-27.

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 6 settembre 2010.

Alla sua 465a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 settembre 2010 (seduta del 16 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 102 voti favorevoli, un voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'agenda digitale della Commissione europea e le proposte della relazione sul mercato interno volte a produrre vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato digitale unico e a connessioni Internet superveloci, in grado di rendere disponibili le applicazioni ai cittadini e alle PMI nelle aree rurali e remote. Il CESE concorda inoltre con la Commissione, con il Parlamento europeo e con il Comitato delle regioni sulla necessità di intensificare le attività di monitoraggio per assicurare che entro il 2013 tutti possano beneficiare di connessioni a banda larga via linea fissa e senza filo. Sono inoltre necessari maggiori investimenti a tutti i livelli e va esaminata anche la possibilità di utilizzare partenariati pubblico-privati (PPP) per le aree rurali e remote e per l'ammodernamento delle reti.

1.2 Il CESE apprezza il quadro di intervento comune UE e nazionale per il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e chiede quindi alla Commissione di istituire un gruppo consultivo ad hoc per aiutare gli Stati membri, i paesi candidati e gli operatori privati interessati a monitorare meglio l'accesso alla banda larga nelle aree rurali e remote.

1.3 Si riscontrano gravi carenze del mercato nella fornitura di reti a banda larga ad alta velocità a prezzo contenuto nelle aree remote. La Commissione deve quindi promuovere una gamma completa di politiche atte a facilitare lo sviluppo di reti aperte grazie a iniziative dello Stato e del settore pubblico. L'UE deve sfruttare appieno le potenzialità dei servizi online, nel settore pubblico come in quello privato, per contribuire a migliorare, in ambito locale e regionale, i servizi sanitari, l'istruzione, i servizi di emergenza di interesse generale, la sicurezza e i servizi sociali. L'adozione dei PPP da parte di tutte le autorità può consentire di offrire un sostegno strategico alle PMI specializzate in servizi pubblici di tecnologie dell'informazione e della

comunicazione (TIC) e al potenziamento delle competenze dei giovani imprenditori in materia di TIC.

1.4 Gli investimenti privati e i PPP nelle aree remote, rurali e a basso reddito andrebbero promossi attraverso i fondi strutturali e gli strumenti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e del Fondo europeo per gli investimenti (FEI) al fine di rendere disponibili connessioni a Internet a prezzi equi ai cittadini più vulnerabili e alle PMI. La Commissione dovrebbe introdurre programmi e misure ad hoc per promuovere e moltiplicare i PPP locali nell'ambito di progetti pilota interregionali e transfrontalieri, nonché lanciare una «Giornata europea dei servizi online per tutti».

1.5 Il CESE considera molto importante creare, tra i fornitori pubblici e privati di servizi pubblici online, partenariati più forti, che forniscano un servizio migliore e più efficiente. Occorre maggiore trasparenza e una partecipazione attiva dei cittadini, mentre dev'essere mantenuta la titolarità degli investimenti nell'infrastruttura pubblica e della supervisione delle prestazioni. I servizi pubblici sono spesso forniti a livello regionale e locale, dove le PMI e le loro associazioni potrebbero stringere partenariati con il settore pubblico, come fornitori diretti oppure, se sono necessarie notevoli risorse finanziarie o una competenza più globale, entrare a far parte di consorzi, come già avviene in alcune regioni della Francia (Alvernia), dell'Italia (Trentino-Alto Adige, Lombardia) e di altri Stati membri.

1.6 L'accesso senza filo alla banda larga di alta qualità a prezzi ragionevoli può aumentare l'accessibilità e la qualità dei servizi forniti dalle autorità e consentire alle PMI di essere più competitive sul mercato. Le regioni e le comunità remote saranno quelle che più beneficeranno dell'accesso a servizi a banda larga più veloci.

1.7 Il CESE sottolinea la necessità di investimenti straordinari per garantire a tutti i cittadini e i consumatori l'accesso universale e ad alta velocità alle reti di banda larga fisse e mobili. A tal fine sarebbe utile definire a livello dell'UE un quadro più favorevole in materia di aiuti di Stato, che rispetti le normative dell'UE in materia di concorrenza, e migliorare il coordinamento tra differenti politiche e programmi dell'UE, in modo che la scelta dei consumatori contribuisca alla realizzazione degli obiettivi previsti in materia di accesso ai servizi online per tutti i cittadini e in ogni luogo.

1.8 Il CESE concorda con l'idea che entro il 2013 ogni famiglia debba avere accesso a Internet a banda larga a un prezzo competitivo. Occorre promuovere il dividendo digitale e utilizzarlo per estendere la copertura della banda larga mobile e migliorare la qualità dei servizi. Gli Stati membri devono aggiornare gli obiettivi nazionali per la copertura della banda larga ad alta velocità, al fine di stimolare gli enti regionali e gli attori privati a sostenere coerentemente una strategia europea per la banda larga ad alta velocità. In particolare bisogna coinvolgere fin dall'inizio gli enti regionali, gli organi consultivi a livello UE e/o nazionale, le PMI, le organizzazioni e altri attori privati nell'iniziativa *Internet del futuro* della Commissione europea.

1.9 Il CESE è favorevole a soluzioni basate sui PPP, i cui modelli di finanziamento possono permettere di fornire ai cittadini delle regioni rurali e frontaliere l'accesso alla banda larga a costi contenuti e in tempi brevi. A questo fine, il CESE sottolinea che le competenze digitali, soprattutto quelle delle PMI e dei giovani imprenditori delle aree rurali e remote, sono essenziali per una società digitale inclusiva, specialmente là dove l'accesso ai servizi online crea un divario digitale a danno degli anziani, dei gruppi svantaggiati e dei cittadini con redditi bassi. Vanno inoltre risolti i problemi di accesso esistenti.

1.10 Le istituzioni dell'UE dovrebbero sfruttare appieno lo sviluppo dei servizi online nel settore pubblico e in quello privato per contribuire a migliorare i servizi locali e regionali nel campo della salute, dell'istruzione, i servizi di emergenza e di sicurezza, come pure i servizi di interesse generale e i servizi sociali di più ampia portata.

2. Motivazione e contesto generale

2.1 Sul piano strategico, Internet è diventato una delle infrastrutture più importanti del XXI secolo ed è un obbligo essenziale per l'attuazione da parte dell'UE del servizio universale previsto dal Trattato di Lisbona. Tuttavia, la situazione nelle aree rurali e remote non è migliorata molto, e non è ancora possibile parlare di un mercato europeo dei servizi online⁽¹⁾. Dato che il settore privato non sembra interessato a soddisfare

la domanda di servizi e i governi non sono in grado di assolvere il compito da soli, una soluzione adeguata potrebbe venire dal coinvolgimento di entrambe le parti (pubblico e privati), che in questo ambito condividerebbero vantaggi e rischi attraverso i PPP. Il coinvolgimento attivo e il ruolo della società civile organizzata nei PPP nel quadro dello sviluppo di servizi online potrebbe svolgere una funzione essenziale in questo processo.

2.2 Il presente parere d'iniziativa intende esaminare la questione e mettere in rilievo il dibattito sulla ricerca di soluzioni sostenibili per la diffusione di servizi online ovunque e per tutti i cittadini europei, e in particolare nelle zone meno accessibili e per i gruppi più vulnerabili.

2.3 In questo contesto, le finalità generali del presente parere sono le seguenti:

- analizzare, con l'assistenza del CESE e di gruppi di interesse pubblici e privati, in che modo i PPP possano essere adottati nell'ambito della promozione dei servizi online per tutti, che si tratti di persone, imprese o, in particolare, di enti regionali/locali,
- evidenziare il potenziale di una maggiore inclusione sociale dei gruppi vulnerabili e di integrazione economica delle zone remote attraverso un'applicazione sostenibile ed efficiente dei PPP alla diffusione di servizi online in Europa⁽²⁾,
- fornire assistenza alle istituzioni, ai responsabili delle politiche europee, ai soggetti pubblici e privati interessati che intendono impegnarsi nei PPP per i servizi online, individuando i problemi e le possibili soluzioni e realizzando analisi d'impatto della domanda e dell'offerta di servizi online rispetto alle esigenze della società civile, nell'ottica di studiare i requisiti pertinenti in materia di occupazione e competenze, nonché le buone pratiche in materia di politica e di programmazione che possono essere trasferite dal livello UE a quello nazionale o regionale.

2.4 Le TIC toccano ormai molti aspetti della nostra società. Le frontiere tra telefonia fissa, Internet, televisione, telefonia mobile e altri servizi di comunicazione si fanno più indistinte, e lo stesso vale per la distinzione tra il settore industriale e quello pubblico e tra le politiche europee e quelle nazionali. Le politiche nazionali e regionali, di fatto, non sono state in grado di garantire a tutti l'accesso ai suddetti servizi.

⁽¹⁾ COM(2009) 479 definitivo: *Un partenariato pubblico-privato per l'Internet del futuro*.

⁽²⁾ Il principale problema dei servizi online nell'UE è che non esiste una definizione comune del termine. Di norma i servizi online sono considerati in senso stretto come delle TIC, includendovi servizi quali *eGovernment*, *eBusiness*, *eHealth*, *eLearning*, l'informazione del settore pubblico, *eInclusioned eProcurement*.

2.5 In questo contesto la commissaria europea Neelie KROES, nuova responsabile dell'Agenda digitale, ha aperto la discussione per delle consultazioni pubbliche finalizzate a verificare se si debbano aggiornare le regole vigenti per garantire che tutti i cittadini e tutte le imprese dell'UE abbiano accesso ai servizi di comunicazione essenziali, compresa una connessione veloce a Internet, riconoscendo la necessità di fare in modo che nessuno rimanga escluso dalla società digitale. La recente comunicazione Europa 2020, inoltre, ha confermato l'obiettivo di realizzare benefici economici e sociali sostenibili da un mercato unico del digitale basato sull'Internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili, con l'accesso alla banda larga garantito a tutti entro il 2013.

2.6 La strategia di Lisbona aveva già preso atto della necessità di poter accedere ai moderni strumenti digitali (per esempio Internet, GPS) e ai cosiddetti servizi online. Tenendo presente tutto ciò, l'ammodernamento dei servizi pubblici deve tra l'altro:

- fornire servizi migliori e più sicuri alla popolazione,
- rispondere alla richiesta avanzata dalle imprese, e in particolare dalle PMI, di ridurre la burocrazia e di aumentare l'efficienza,
- garantire la continuità transfrontaliera dei servizi di interesse generale (compresa la protezione civile), essenziale per sostenere la mobilità in Europa e la coesione sociale negli Stati membri.

2.7 L'attuale quadro normativo dell'UE (ai sensi della direttiva sui servizi universali⁽³⁾ del 2002) obbliga gli Stati membri ad assicurarsi che tutti i cittadini possano collegarsi alla rete pubblica di telefonia da una postazione fissa e accedere ai servizi pubblici di telefonia per la trasmissione voce e dati che abbiano un accesso funzionale a Internet. I consumatori devono avere accesso ai servizi d'informazione sui numeri degli abbonati, agli elenchi e ai posti telefonici pubblici, e a misure speciali qualora siano disabili.

2.8 Una recente comunicazione della Commissione ha inoltre indicato nei PPP una delle opzioni per affrontare l'«accelerazione» dell'uso di Internet in Europa e il problema della fornitura di servizi online ai cittadini dell'UE. I PPP sono considerati una soluzione per consentire ai cittadini di utilizzare meglio le tecnologie affermate e quelle emergenti in un approccio più olistico. Essi possono inoltre contribuire a individuare gli ostacoli dovuti a problemi non tecnici e favorire l'elaborazione di una strategia per risolverli⁽⁴⁾. Nel concetto di PPP rientra tutta

una serie di situazioni diverse e, di conseguenza, nella letteratura esistono numerose definizioni, ad esempio nelle linee guida dell'ONU⁽⁵⁾ o nelle pratiche della BEL.

2.9 La Commissione europea ha svolto una serie di consultazioni pubbliche con il coinvolgimento del CESE su diversi temi, tra i quali:

- le reti di accesso della prossima generazione,
- la trasformazione del dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica per l'Europa,
- i principi di servizio universale nelle comunicazioni elettroniche.

2.10 La comunicazione della Commissione sul tema *Un partenariato pubblico-privato per l'Internet del futuro* (COM(2009) 479 definitivo) intende fornire un quadro nell'ambito del quale prepararsi all'avvento di una società «intelligente» e rafforzare nel contempo la competitività del settore europeo delle TIC. La preparazione dell'avvio di un PPP per l'Internet del futuro come auspicano alcuni Stati membri e parte dell'industria richiederà un maggiore coinvolgimento della società civile e degli enti regionali.

3. Osservazioni generali: i PPP e la diffusione dei servizi online

3.1 Così come nella nostra società sono garantiti la fornitura e l'accessibilità di beni e servizi quali il cibo, l'acqua, l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la mobilità e gli enti pubblici, è importante individuare e adottare le soluzioni più sostenibili e le politiche più efficaci per garantire la parità di trattamento ai cittadini e alle imprese dell'UE nella società dell'informazione, in particolare nelle aree rurali e remote dell'UE.

3.2 Finora, tuttavia, non è stato possibile raggiungere questo obiettivo in tutta l'UE, e ci sono ancora aree geografiche e gruppi sociali a rischio di «esclusione digitale». L'esclusione può essere collegata a fattori demografici (età, genere, situazione familiare ecc.), socioeconomici (istruzione, occupazione, posizione sociale, reddito) o geografici (tipo di alloggio, ubicazione, caratteristiche regionali o locali, fattori geopolitici ecc.). Le ragioni delle carenze del mercato nel campo dei servizi online variano a seconda dei casi e possono includere aspetti quali un territorio poco favorevole, la bassa densità di popolazione, un'imposizione fiscale elevata o una combinazione di questi fattori. Dato che la domanda è spesso scarsa e le transazioni sono insufficienti, spesso gli operatori privati decidono di non investire in queste zone.

⁽³⁾ GU L 108, del 24.4.2002, pagg. 51-77.

⁽⁴⁾ *Libro bianco sulla definizione dei PPP per l'Internet del futuro*, gennaio 2010.

⁽⁵⁾ *Guide book on promoting good governance in Public-Private Partnership* (Guida sulla promozione della buona governance nei partenariati pubblico-privati) - Nazioni Unite, New York e Ginevra 2008.

3.3 Non ci si può tuttavia concentrare unicamente sull'esclusione geografica, ma si deve anche tenere conto dell'esclusione sociale, che si accompagna con lo scarso potere di acquisto o con le limitate competenze di determinati gruppi di utenti ⁽⁶⁾. I servizi online dovrebbero pertanto essere estesi in modo da garantirne l'accessibilità a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro situazione geografica, finanziaria o sociale.

3.4 Sono necessari sforzi politici straordinari e misure appropriate per produrre risultati a favore dei gruppi vulnerabili e, soprattutto, delle aree non urbane.

3.5 Il CESE ha dedicato numerosi pareri e importanti raccomandazioni alle tematiche relative ai servizi online, alla loro interoperabilità e alle infrastrutture per le TIC ⁽⁷⁾.

3.6 Il CESE ritiene che i PPP possano essere un mezzo per lo sviluppo nell'UE dei servizi online, che rappresentano un nuovo campo molto promettente e che operano in ambiti d'importanza critica.

3.7 L'analisi ha evidenziato alcune argomenti a sostegno di questo approccio, tra cui:

- miglioramenti nella qualità dei servizi online ai gruppi vulnerabili,
- un migliore rapporto tra costo ed efficacia grazie all'innovazione, all'esperienza e alla flessibilità del settore privato,
- un aumento degli investimenti nelle infrastrutture pubbliche per estendere la fornitura di servizi online,
- la sostenibilità legata alla maggiore flessibilità e al più agevole accesso alle risorse dei partner privati,
- un incremento della qualità della spesa pubblica,
- guadagni d'efficienza e convergenza dei servizi di interesse generale.

⁽⁶⁾ GU C 139 dell'11.5.2001, pag. 15; GU C 123 del 25.4.2001, pag. 53; GU C 108 del 30.4.2004, pag. 86.

⁽⁷⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 60; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 92; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 84; GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 36; GU C 224 del 30.8.2008, pag. 50; parere del CESE sul tema *Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica*, relatrice: DARMANIN (TEN/417).

3.8 Gli investimenti in progetti urgenti di infrastrutture, inoltre, rappresentano un mezzo importante per mantenere l'attività economica, in particolare in questo periodo di crisi, e potrebbero contribuire a stimolare un rapido ritorno a una crescita economica sostenuta. In questo contesto, i PPP possono rappresentare una soluzione efficace per la realizzazione di progetti infrastrutturali e per la fornitura dei servizi di interesse generale e dei servizi di sostegno alle imprese che garantirebbero lo sviluppo locale e la ripresa economica in alcune regioni dell'UE ⁽⁸⁾.

3.9 I PPP per i servizi online presentano anche alcuni rischi, tra cui quello di non garantire la copertura delle aree remote, in quanto essa spesso comporta perdite per i fornitori di servizi privati. Tutti i PPP dovrebbero quindi prevedere l'obbligo di fornire questi servizi anche nelle aree remote.

4. Questioni critiche per la diffusione dei servizi online

4.1 Il presente parere tratta anche la questione dello sviluppo dei servizi online, ossia dell'estensione delle strutture e delle pari opportunità di accesso alle stesse in tutta l'UE. Ciò comporta, ove necessario, la creazione di nuove infrastrutture «intelligenti», o altrimenti il miglioramento di quelle esistenti. È una questione che solleva alcuni aspetti fondamentali riguardanti:

- **l'efficienza.** Il solo fatto di esistere non implica necessariamente che un'infrastruttura funzioni in modo efficiente e sia pienamente accessibile a tutti i gruppi sociali che vi avrebbero diritto. L'esempio più recente è fornito dallo studio dell'Eurobarometro sulla conoscenza del numero telefonico di emergenza 112. Sebbene il servizio esista già e funzioni in 20 paesi dell'UE, la percentuale di cittadini che lo conosce è molto bassa: solo il 32 % degli intervistati ⁽⁹⁾. È quindi possibile fare dei passi avanti con una migliore informazione e un maggior coinvolgimento dei cittadini e una più efficace applicazione delle tecnologie per l'eLearning,
- **aree rurali.** Nell'UE persistono disparità per quanto riguarda l'accesso ai servizi online ⁽¹⁰⁾. Nelle aree rurali le possibilità di accesso alle TIC sono ancora piuttosto scarse, e il 23 % degli abitanti non ha accesso alle reti a banda larga ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ *Mobilizzare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato* (COM(2009) 615 definitivo).

⁽⁹⁾ Flash Eurobarometro n. 285 - *Il numero di emergenza unico europeo 112*, Relazione analitica, Wave 3, febbraio 2010.

⁽¹⁰⁾ *Telecomunicazioni: consultazione sul futuro del servizio universale nell'era digitale*, IP/10/218, Bruxelles, 2 marzo 2010 (cfr. http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_en.htm).

⁽¹¹⁾ COM(2009) 103 definitivo: *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle zone rurali*.

4.2 Nel quadro di un approccio realmente basato sul mercato aperto, i partenariati pubblico-privati dovrebbero essere coinvolti fin dall'inizio, con l'effettiva partecipazione a tutti i livelli delle autorità dell'UE, di quelle nazionali e regionali, delle parti sociali, dei soggetti della società civile organizzata, delle organizzazioni delle PMI, delle associazioni dei consumatori e degli altri soggetti interessati (operatori, commercianti, fornitori di tecnologie dell'informazione, mercati verticali e mercati delle applicazioni, ecc.).

4.3 Un punto di partenza adeguato potrebbe essere rappresentato dagli attuali fondi strutturali UE, dalla BEI, dal FEI e da alcuni programmi specifici come i meccanismi del programma quadro nei futuri programmi di lavoro per le TIC (2011-2013), con un bilancio di circa 300 milioni di euro.

4.4 In questo contesto, i PPP potrebbero trarre grande beneficio dal lavoro di cinque piattaforme tecnologiche europee (PTE), con una fertilizzazione incrociata delle questioni legate a Internet e dei rispettivi programmi di ricerca strategica. Una caratteristica essenziale di un PPP di questo tipo sarebbe lo sviluppo di piattaforme di servizio aperte, standardizzate e intersettoriali.

4.5 Dal punto di vista della politica europea, settori quali l'assistenza sanitaria, la mobilità, l'ambiente e la gestione dell'energia sono quelli che più potranno beneficiare di infrastrutture rinnovate, «intelligenti», basate su Internet, che agevoleranno la diffusione e l'adozione rapida dei servizi da parte di milioni di utenti e di consumatori.

Bruxelles, 16 settembre 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI
