

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Azioni chiave: verso un Atto per il mercato unico II» (parere esplorativo)

(2012/C 299/30)

Relatore generale: **VOLEŠ**

La Commissione europea, in data 27 giugno 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

Azioni chiave: verso un Atto per il mercato unico II

(parere esplorativo).

Il Presidente del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 28 giugno 2012, la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 482a sessione plenaria dei giorni 11 e 12 luglio 2012 (seduta del 12 luglio), ha nominato relatore generale VOLEŠ e ha adottato il seguente parere con 176 voti favorevoli, 5 voti contrari e 2 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Alla fine del 2011 la Commissione ha presentato delle proposte relative a dieci delle dodici leve definite nell'Atto per il mercato unico, mentre quelle relative alle ultime due hanno fatto seguito nella prima metà del 2012. Inoltre la Commissione ha presentato delle proposte o ha completato 28 delle restanti 50 misure annunciate nell'Atto per il mercato unico.

1.2 Alcune proposte specifiche sulla *governance* del mercato unico riguardavano l'informazione dei cittadini e delle imprese sulle opportunità offerte dal mercato unico, il miglioramento dell'attuazione delle norme del mercato unico da parte degli Stati membri e la garanzia di una loro effettiva attuazione. Nonostante il fatto che i cittadini e le imprese ritengano che questo settore rappresenti una delle principali carenze, ben pochi progressi sono stati compiuti al riguardo.

1.3 La scelta di concentrarsi su dodici leve ha permesso alla Commissione di avanzare più rapidamente di quanto non sarebbe stato possibile altrimenti. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono stati invitati ad adottare le proposte legislative entro la fine del 2013 in modo che possano essere attuate entro il 2014. Garantire una trasposizione e un'attuazione rapida, completa e corretta della legislazione adottata sarà un compito di grande rilievo per gli Stati membri.

1.4 Nell'ottobre 2012 la Commissione celebrerà il 20° anniversario del mercato unico organizzando una Settimana del mercato unico in tutta Europa, con eventi in tutti i 27 Stati membri. Il secondo Forum del mercato unico manterrà lo slancio politico avviato dall'Atto per il mercato unico, esaminerà i progressi compiuti nella sua attuazione e individuerà le priorità future per potenziare la crescita e rafforzare la fiducia.

1.5 In una lettera del 27 giugno il vicepresidente della Commissione Maroš Šefčovič ha chiesto al Comitato economico e

sociale europeo (CESE) di preparare un contributo al dibattito in corso, in quanto i suoi membri, che rispecchiano la diversità degli attori socioeconomici, possono apportare un valore aggiunto in termini di consenso ai lavori in corso.

2. Osservazioni generali e raccomandazioni

2.1 Le proposte per un Atto per il mercato unico II non devono ignorare la situazione difficile in cui versa l'UE, dovuta al fatto che alcuni Stati membri non riescono a rimediare ai loro disavanzi pubblici, alla stagnazione prevalente del PIL e all'aumento della disoccupazione. Le proposte dovrebbero quindi prevedere non soltanto misure a breve termine con effetto immediato sulla crescita e l'occupazione, ma anche interventi a medio e lungo termine che garantiscano uno sviluppo sostenibile e apportino benefici a tutti i cittadini dell'UE anche in futuro.

2.2 Una strategia Europa 2020 riveduta e aggiornata dovrebbe rappresentare l'orientamento generale per lo sviluppo del mercato unico, che costituisce il risultato più importante ottenuto dall'integrazione europea e lo strumento per realizzare gli obiettivi della strategia stessa.

2.3 Nella preparazione della nuova serie di proposte volte a rafforzare il mercato unico si deve tenere conto del punto di vista di tutte le parti interessate, comprese le organizzazioni della società civile e le parti sociali.

2.4 Le misure intese a liberare il potenziale del mercato unico per le imprese, i consumatori, i cittadini e le altre parti interessate dovrebbero riguardare principalmente i servizi, l'accesso ai finanziamenti, l'eliminazione degli oneri burocratici per le PMI, il commercio online, il mercato unico digitale e la mobilità. Esse vanno accompagnate da azioni intese, da un lato, a rafforzare la protezione e la fiducia dei consumatori e, dall'altro, a tenere debitamente conto degli aspetti sociali del mercato unico, sostenendo l'economia sociale e rispettando la necessità di coesione sociale così come i diritti e gli interessi dei cittadini.

2.5 Nei suoi precedenti pareri sull'Atto per il mercato unico ⁽¹⁾ e sulle dodici leve ⁽²⁾, il CESE ha evidenziato tutta una serie di questioni che considera ancora cruciali:

- comunicare i vantaggi del mercato unico per i cittadini e le imprese è fondamentale, e intermediari quali, ad esempio, i partiti politici, le organizzazioni della società civile, i media e gli istituti di istruzione hanno la responsabilità di contribuire a far comprendere agli europei quale sia la posta in gioco;
- la Commissione europea dovrebbe sensibilizzare i cittadini in merito alle diverse questioni legate al mercato unico ricorrendo alle numerose reti, agenzie e altri strumenti a sua disposizione ⁽³⁾.

2.6 Nei prossimi mesi il CESE elaborerà un parere di iniziativa sulle misure non contemplate nell'Atto per il mercato unico. Tra di esse figurano, fra l'altro, la riscossione dei diritti d'autore (coperta dall'Atto per il mercato unico II), la revisione della direttiva sul diritto d'autore, la neutralità della rete, la protezione dei dati, la tutela degli investitori, il protocollo sul progresso sociale, lo statuto della società privata europea, le procedure di appalto elettroniche (*e-procurement*), le agenzie europee di rating del credito, la parità di genere, le microimprese e le imprese a conduzione familiare, le misure di sostegno alla creazione di nuove imprese e all'ampliamento delle imprese esistenti, le carte di credito e di debito, i pagamenti elettronici, il credito al consumo e l'indebitamento eccessivo, i bonifici, la gioventù, le misure per la completa attuazione della moneta unica e il funzionamento rafforzato dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA).

2.7 Il Comitato si aspetta di essere coinvolto in tutti i processi di consultazione riguardanti le misure legislative e non legislative del programma rinnovabile della Commissione che faranno parte dell'Atto per il mercato unico II, e formulerà delle raccomandazioni dettagliate quando le singole azioni della Commissione saranno state trasformate in proposte vere e proprie.

3. Leve e azioni chiave

3.1 Servizi

3.1.1 L'iniziativa riguardante l'accesso a un conto di pagamento di base per tutti i cittadini è necessaria e va realizzata rapidamente. Il Comitato chiede che vengano adottate misure regolamentari su questo punto, come pure sulla trasparenza delle spese bancarie e sulla possibilità di cambiare facilmente conto bancario.

3.1.2 Il recapito dei pacchi, specialmente nel quadro del commercio online ⁽⁴⁾, e le procedure transfrontaliere di insolvenza sono altri ambiti da considerare prioritari.

⁽¹⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pag. 47.

⁽²⁾ GU C 24 del 28.1.2012, pag. 99.

⁽³⁾ Solvit, rete *Enterprise Europe*, centri europei dei consumatori, *Eurocentres*, ecc.

⁽⁴⁾ Come illustrato da uno dei video partecipanti al concorso organizzato dalla DG MARKT *Tell us your story* ("Raccontaci la tua storia"). Nell'audizione pubblica organizzata dall'Osservatorio del mercato unico a Tallin il 1° giugno 2012, si è parlato del seguito da dare alle questioni sollevate dai cittadini in questi video.

3.1.3 Il CESE propone altresì di prevedere delle misure intese a consolidare il funzionamento dell'area unica dei pagamenti in euro (SEPA).

3.1.4 Il CESE ribadisce il sostegno alla proposta di estendere la normalizzazione relativa ai servizi, ma invita a tenere conto, al tempo stesso, del carattere specifico di questi ultimi e delle esigenze della società e del mercato.

3.2 Mercato unico digitale

3.2.1 Il CESE ritiene che il completamento del mercato unico digitale sia fondamentale per rilanciare il mercato unico. Nel suo precedente parere il CESE sosteneva che il commercio elettronico è una delle principali vittime della frammentazione del mercato unico, che ostacola il pieno sfruttamento del potenziale del commercio online transfrontaliero sia per i fornitori che per i consumatori. Per risolvere questi problemi, occorre intervenire completando le misure già predisposte dalla Commissione, ossia l'elevata protezione dei dati, l'apertura e la neutralità di Internet, l'eliminazione delle barriere basate sulla nazionalità o sulla residenza, la firma elettronica, i pagamenti elettronici, gli investimenti nella banda larga, l'accesso universale, l'accessibilità di hardware e software per tutti, la legislazione sui servizi online accompagnata da una coerente politica di tutela dei consumatori.

3.2.2 Il CESE reputa essenziale garantire la cooperazione amministrativa tra Stati membri e offrire dei servizi di amministrazione online, il che potrebbe essere agevolato mediante un uso generalizzato dell'IMI.

3.2.3 Il CESE sottolinea la necessità di tenere particolarmente conto dei vantaggi derivanti da un'ampia diffusione della fatturazione elettronica, ma ritiene che essa dovrebbe restare facoltativa su un piano di parità con la fatturazione cartacea, evitando così di imporre oneri amministrativi supplementari alle PMI.

3.3 Reti

3.3.1 Il CESE attribuisce un'importanza particolare alle reti (trasporti, energia, comunicazioni), che svolgono un ruolo fondamentale nel collegare l'Europa. Per quanto riguarda le ferrovie, il CESE sostiene l'idea di creare uno spazio ferroviario europeo unico, in grado di competere con altri modi di trasporto. Raccomanda di esplorare la possibilità di creare un fondo di compensazione, analogo a quelli già esistenti per diverse industrie di rete. Ritiene inoltre che si debba dare la priorità assoluta all'attuazione generalizzata del sistema europeo di segnalazione e gestione del traffico ERMTS, unitamente al sistema europeo di controllo dei treni ETCS.

3.3.2 In materia di **trasporti aerei**, la creazione di un Cielo unico europeo è indispensabile per assicurare la competitività dell'industria aeronautica dell'UE sul mercato mondiale. È necessario affrontare la questione dello sviluppo del SESAR: bisogna a) assicurarsi che i miglioramenti delle infrastrutture vengano introdotti in modo sincronizzato a terra e sugli aeromobili;

b) assicurare risorse finanziarie tempestive e adeguate per l'introduzione del SESAR; c) definire la corretta gestione per l'introduzione del SESAR. Esso dovrebbe essere aperto anche alle PMI.

3.3.3 Il Comitato invita a effettuare rapidamente una revisione del regolamento (CE) n. 261/2004 ⁽⁵⁾ al fine di aggiornare i diritti dei passeggeri per quanto riguarda l'eccesso di prenotazioni (*overbooking*), i ritardi e le vacanze "tutto compreso".

3.3.4 La **politica portuale** europea dovrebbe perseguire i seguenti obiettivi:

- a) assicurare lo sviluppo sostenibile della capacità dei porti e delle strutture connesse;
- b) predisporre un quadro chiaro e trasparente per il finanziamento degli investimenti nei porti;
- c) chiarire le procedure relative all'accesso al mercato dei servizi portuali;
- d) rimuovere le strozzature operative che ostacolano l'efficienza dei porti;
- e) promuovere condizioni e ambienti di lavoro favorevoli e sicuri, e instaurare relazioni di lavoro costruttive nei porti;
- f) promuovere la competitività globale e una percezione positiva dei porti.

3.3.5 Una politica portuale europea non presuppone necessariamente l'elaborazione di nuove disposizioni legislative. In particolare, la cosiddetta *soft law* può costituire un'alternativa valida sia alla legislazione sia ad un approccio caso per caso.

3.3.6 In materia di **reti per l'energia**, il CESE approva le recenti iniziative della Commissione volte a proseguire le interconnessioni e a completare il mercato interno dell'energia.

3.3.7 Il CESE sostiene l'idea di creare una comunità europea dell'energia (CEE) e approva le tappe intermedie necessarie, in particolare la creazione di reti energetiche regionali, di un fondo per lo sviluppo delle energie rinnovabili e di un gruppo per l'acquisto del gas.

3.3.8 Ritiene che sia giunto il momento di effettuare una valutazione critica della liberalizzazione del mercato dell'energia, in quanto non si riscontrano gli effetti auspicati di una diminuzione dei prezzi per i cittadini e le imprese.

3.4 Accesso ai finanziamenti

3.4.1 A causa della crisi finanziaria, l'accesso al credito può risultare difficile per le imprese di molti Stati membri, soprattutto per le PMI, il che produce effetti negativi sulla loro attività

economica. L'accesso al capitale è fondamentale per permettere al settore privato, specialmente alle PMI e alle imprese sociali, di produrre crescita e occupazione. Tuttavia le banche sono sempre meno disposte a concedere prestiti alle imprese, in particolare a quelle innovative e in fase di avvio, le quali presentano al tempo stesso i massimi rischi e le maggiori potenzialità in termini di crescita.

3.4.2 Per questo motivo il CESE invita la Commissione ad aiutare le PMI ad attingere direttamente ai mercati dei capitali, a sviluppare sistemi di obbligazioni specifici per tali imprese, ad esaminare in che modo si possa migliorare la finanza di tipo "mezzanino" e a rivolgere attenzione ai nuovi prodotti di questo settore, come una garanzia per i prestiti di questo tipo. A questo proposito la Commissione dovrebbe fornire delle indicazioni a tutte le parti interessate sul modo migliore per combinare e valorizzare strumenti finanziari provenienti da fonti diverse.

3.4.3 Il CESE raccomanda che nei negoziati con gli Stati membri sui futuri fondi strutturali si tenga conto dell'esigenza di creare strumenti finanziari che forniscano delle garanzie per i prestiti alle PMI.

3.5 Fiscalità

3.5.1 Il CESE invita ad intraprendere delle azioni volte ad affrontare il problema delle normative fiscali divergenti e delle complicazioni amministrative, che rappresentano uno degli ostacoli principali per le PMI e impediscono loro di espandersi nel mercato unico.

3.5.2 Anche senza un'armonizzazione fiscale è possibile eliminare molti ostacoli in questo campo, tra cui la doppia imposizione, che costituisce un serio impedimento per le attività transfrontaliere con effetti economici negativi sugli investimenti e l'occupazione. L'attuale, complicato, sistema di recupero dell'IVA nel commercio e nei servizi transfrontalieri può portare all'evasione e alla frode fiscale, fenomeni che vanno combattuti in modo più efficace. Una dichiarazione IVA standardizzata a livello UE contribuirebbe alla semplificazione amministrativa.

3.5.3 A giudizio del CESE, la fiscalità degli Stati membri non dovrebbe portare alla nascita di paradisi fiscali con conseguenze negative per l'economia e i bilanci pubblici.

3.5.4 È necessario esaminare il regime IVA per i servizi finanziari, ed è evidente che, se si dovesse introdurre una nuova tassa sul settore finanziario basata sui flussi di cassa o fattori simili, la Commissione dovrebbe valutare i vantaggi derivanti dal suo inserimento nel quadro IVA.

3.5.5 Il CESE invita inoltre a introdurre delle regole generali volte a stabilire che il versamento dell'IVA deve essere effettuato soltanto quando il cliente ha saldato la fattura. Questo sistema, noto come "contabilità di cassa" e già in vigore per le piccole imprese in alcuni Stati membri, serve a evitare che l'IVA venga riscossa su una vendita indipendentemente dal fatto che il cliente abbia saldato la fattura. Nell'attuale situazione di crisi economica esso potrebbe evitare l'insolvenza, specialmente delle PMI.

⁽⁵⁾ Regolamento (CE) n. 261/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato e che abroga il regolamento (CEE) n. 295/91.

3.6 Il quadro normativo per le imprese

3.6.1 Il CESE sottolinea la necessità di prestare una particolare attenzione alle questioni che non sono sufficientemente coperte dalla legislazione UE e dai programmi di sostegno, come ad esempio la situazione dei lavoratori autonomi.

3.6.2 Il CESE sottolinea la necessità di ridurre ulteriormente gli oneri amministrativi superflui, e si aspetta che la Commissione stabilisca gli obiettivi dopo il 2012, una volta realizzata la riduzione degli oneri amministrativi del 25 %. Il CESE fa notare che una riduzione degli oneri superflui è sempre auspicabile, che sia per le imprese, i consumatori o le autorità pubbliche, ma è necessaria un'attenta valutazione per garantire che la finalità originaria della legislazione non sia compromessa.

3.7 Imprenditoria sociale

3.7.1 L'iniziativa per l'imprenditoria sociale sarà riveduta nel 2014. In stretta cooperazione con il gruppo di esperti sull'imprenditoria sociale, la Commissione farà un bilancio dei risultati ottenuti e deciderà le azioni future. Il CESE raccomanda che si tengano nel dovuto conto le raccomandazioni formulate nei suoi recenti pareri sul tema dell'imprenditoria sociale ⁽⁶⁾.

3.7.2 Il CESE sottolinea la necessità di approfondire il livello di conoscenza sul ruolo e la diffusione delle imprese sociali al fine di valorizzarne l'impatto effettivo sulla comunità: a tal fine occorrerà mettere a punto un metodo di misurazione. Una tale misurazione sarà necessaria anche per realizzare il Fondo europeo per l'imprenditoria sociale.

3.7.3 Il Comitato è dell'avviso che la proposta di una fondazione europea e tutte le altre forme di società europee debbano essere valutate alla luce della consultazione riguardante il riesame del diritto delle società europee.

3.8 Consumatori

3.8.1 Il Comitato attende con impazienza per il prossimo futuro una proposta legislativa che prelude alla realizzazione di un meccanismo di ricorso collettivo valido a livello sia nazionale sia transnazionale e accessibile a tutti i consumatori nel mercato unico. Questi meccanismi dovrebbero essere a disposizione di tutti coloro i cui diritti sono stati lesi nel mercato unico. Infatti, i consumatori non sono gli unici a subire violazioni dei propri diritti da parte dei fornitori di beni e di servizi oppure attraverso condizioni contrattuali abusive e pratiche commerciali sleali. Dovrebbero avere accesso ai sistemi di ricorso collettivi anche i lavoratori i cui diritti vengono lesi, e in generale i cittadini vittime di discriminazioni. Anche le PMI potrebbero aver bisogno di un'analoga protezione contro le pratiche commerciali sleali.

L'ulteriore lavoro preparatorio in questo campo deve tener conto dell'opinione di tutte le parti interessate.

⁽⁶⁾ Cfr. pareri CESE GU C 24 del 28.1.2012, pag. 1, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 44 e GU C 229 del 31.7.2012, pag. 55.

3.8.2 Il CESE invita ad adottare misure regolamentari per realizzare un mercato unico integrato dei pagamenti tramite carte, su Internet e dei pagamenti mobili.

3.8.3 Per quanto riguarda le norme sulla sicurezza dei prodotti, il CESE invita ad applicare due principi fondamentali:

- la **filosofia del ciclo di vita**. Ciò significa applicare dei requisiti atti a garantire la sicurezza dei prodotti per tutti gli utenti e i lavoratori interessati. Il riferimento al ciclo di vita copre tutte le fasi della vita di un prodotto, dall'acquisto delle materie prime fino allo smaltimento;
- la **promozione dell'approccio "dalla culla alla tomba"**, in base al quale la sostenibilità del prodotto dovrebbe rappresentare un aspetto fondamentale della produzione.

3.9 Mobilità dei cittadini

3.9.1 Il Comitato ribadisce la necessità di aumentare la mobilità dei cittadini modernizzando il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali. Promuovendo la mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori si potrebbero migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro europei e la prestazione di servizi transfrontalieri. Il dibattito sul riconoscimento non è sempre pertinente a livello dei 27 Stati membri. Si dovrebbe porre maggiormente l'accento sull'effettiva necessità (nelle situazioni transfrontaliere e tra paesi confinanti), sulla base di un'analisi dei modelli di mobilità. L'UE dovrebbe promuovere la cooperazione regionale in questo settore e favorire la formazione professionale congiunta a livello transfrontaliero.

3.9.2 Per quanto riguarda la trasferibilità dei diritti pensionistici, il Libro bianco sulle pensioni ⁽⁷⁾ è troppo incentrato sul miglioramento delle pensioni individuali del terzo pilastro. Occorre migliorare i regimi del primo e secondo pilastro per garantire vantaggi strutturali anche alle persone che si spostano in Europa.

3.9.3 Il CESE manifesta inoltre la propria inquietudine riguardo alla recente decisione del Consiglio di rinazionalizzare l'Accordo Schengen; tale decisione permette la creazione di nuovi ostacoli alla libera circolazione dei cittadini all'interno dell'Unione e reintroduce controlli alle frontiere laddove erano stati aboliti, in lampante contraddizione con i principi fondamentali del Trattato, causando notevoli problemi alla realizzazione del mercato unico.

3.10 Coesione sociale

3.10.1 Il Comitato reputa necessario chiarire le norme di attuazione e il riferimento all'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, laddove si afferma che il mercato interno non è un obiettivo di per sé, bensì uno strumento per realizzare il progresso sociale e una società sostenibile per i cittadini europei.

⁽⁷⁾ Libro bianco *Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili* - COM(2012) 55 final.

3.11 Appalti pubblici

3.11.1 Gli appalti pubblici devono essere disciplinati da regole che non siano unicamente basate sul prezzo più conveniente: la medesima importanza va attribuita ad altri criteri legati ai benefici per la società e all'impatto sulla sostenibilità.

3.11.2 Si dovrebbe valutare fino a che punto i mercati UE degli appalti pubblici possano ancora permettersi di restare aperti quando, invece, alcuni paesi terzi continuano a non applicare condizioni di parità. In questo contesto, le convenzioni dell'OIL e i diritti umani devono essere rispettati da tutte le parti in gioco, siano essi gli Stati membri o i paesi terzi. L'UE dovrebbe promuovere attivamente questa politica a livello globale.

3.11.3 Per accelerare le procedure amministrative, si potrebbero ottenere risultati migliori ricorrendo agli appalti elettronici (*e-procurement*).

3.12 Diritti di proprietà intellettuale

3.12.1 L'attuale quadro giuridico concernente i diritti di proprietà intellettuale crea una certa confusione nei consumatori e, a livello paneuropeo, questa confusione è ancora maggiore. Il quadro giuridico deve essere reso più chiaro mentre le sanzioni e l'applicazione devono essere proporzionate: occorrerebbe prevedere trattamenti differenti, da un lato, per i singoli consumatori che violino i diritti di proprietà intellettuale inavvertitamente e/o su scala ridotta per uso personale e, dall'altro, per le attività criminali su vasta scala o a fini commerciali.

3.12.2 Occorre adottare un approccio più paneuropeo in materia di licenze e di riscossione dei diritti in questo settore.

Bruxelles, 12 luglio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON
