

Gazzetta ufficiale

C 351

dell'Unione europea



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

55° anno
15 novembre 2012

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
Comitato economico e sociale europeo		
483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012		
2012/C 351/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Crescita intelligente e inclusiva» (parere d'iniziativa)	1
2012/C 351/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Un quadro per la pubblicità diretta ai giovani e ai bambini» (parere d'iniziativa)	6
2012/C 351/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «I diritti delle categorie vulnerabili sul luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale» (parere d'iniziativa)	12
2012/C 351/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE» (parere d'iniziativa)	16
2012/C 351/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Eliminare alla radice la violenza domestica contro le donne» (parere d'iniziativa)	21
2012/C 351/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo delle parti economiche e sociali nella lotta alla corruzione nella regione euromediterranea» (parere d'iniziativa)	27

IT

Prezzo:
4 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2012/C 351/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Utilizzo responsabile delle reti sociali e prevenzione dei disturbi a queste associati» (parere d'iniziativa)	31
2012/C 351/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi aggiornata del costo della non Europa» (parere d'iniziativa)	36

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012

2012/C 351/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Eliminare gli ostacoli transfrontalieri legati alle imposte di successione nell'UE — COM(2011) 864 <i>definitivo</i>	42
2012/C 351/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo — Un piano d'azione per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti — COM(2011) 870 <i>definitivo</i>	45
2012/C 351/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, Internet e telefono mobile — COM(2011) 941 <i>definitivo</i>	52
2012/C 351/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE) — COM(2012) 35 <i>final</i> — 2012/0022 (APP)	57
2012/C 351/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi — COM(2012) 131 <i>final</i> — 2012/0061 (COD)	61
2012/C 351/14	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 — Innovazione per un futuro sostenibile — Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP) — COM(2011) 899 <i>definitivo</i>	65
2012/C 351/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia europea per un'Internet migliore per i ragazzi — COM(2012) 196 <i>final</i>	68



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

483^a SESSIONE PLENARIA DEI GIORNI 18 E 19 SETTEMBRE 2012

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Crescita intelligente e inclusiva» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/01)

Relatore: **BARÁTH**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Crescita intelligente e inclusiva.

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 4 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che non si possa realizzare una crescita duratura, sostenibile e intelligente senza un recupero dei divari. Pertanto i tre obiettivi della strategia Europa 2020, vale a dire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva/orientata al recupero dei divari, sono adeguati, anche se per conseguirli occorrono, oltre a una combinazione equilibrata di politiche macroeconomiche, *riforme strutturali* e strumenti più numerosi e migliori.

1.2 È essenziale riuscire a realizzare la strategia in maniera intelligente, soprattutto *in questo periodo contraddistinto da un gran numero di sfide importanti*. Occorre completare e precisare la strategia adeguandola alla nuova situazione politica, economica e sociale. Bisogna ricercare un nuovo equilibrio tra responsabilità e solidarietà.

1.3 Per realizzare questo necessario cambiamento di orientamento, l'Unione dovrebbe dimostrare di disporre della necessaria volontà *politica* e di un progetto concreto per conseguire un

sostanziale approfondimento dell'integrazione. Parallelamente, è anche essenziale sviluppare ulteriormente le forme di cooperazione a più livelli tra gli Stati membri e le regioni, e realizzare "più Europa" e "una migliore Europa".

1.4 Il CESE ritiene necessario rafforzare la *governance* al servizio della *politica economica e dello sviluppo*, accrescere la diversificazione e l'ammontare dei fondi pubblici e incoraggiare l'accelerazione delle riforme strutturali degli Stati membri.

1.5 Il CESE riconosce la validità dell'approccio *generale* e dell'*orientamento* delle proposte di regolamentazione previste per l'attuazione della strategia Europa 2020, tra cui il quadro finanziario pluriennale e il quadro strategico comune.

1.6 Tuttavia, il CESE sottolinea che le misure intese ad incrementare la stabilità, la crescita e l'occupazione e a ridurre la povertà non sono sufficienti, e che è indispensabile ampliare la gamma degli strumenti disponibili.

1.7 Occorre chiarire la ripartizione delle responsabilità tra Unione e Stati membri. Un passo importante per consolidare le basi della crescita è stata l'adozione di misure come l'unione bancaria europea (regolamentazione, sorveglianza, salvataggio e garanzia dei depositi a livello europeo) o l'emissione di obbligazioni di progetto, la cui attuazione dev'essere accelerata. Bisogna rafforzare il ruolo della Banca centrale europea.

1.8 A giudizio del CESE nella politica di sviluppo non ci si può limitare alla definizione di "quadri". È possibile accelerare il conseguimento degli obiettivi accrescendo gli investimenti mirati e realizzando, a livello europeo, dei programmi paneuropei, transettoriali e pluridimensionali. Se in numerosi Stati la questione decisiva è adesso il completamento delle riforme strutturali, occorre che in essi la politica di sviluppo contribuisca a tale compito.

1.9 La possibilità di stabilire un nesso tra crescita "intelligente" e "inclusiva" può essere garantita anche dall'obiettivo della crescita dell'occupazione e dal sostegno alla realizzazione di reti che coprano un'ampia gamma di attività. A tal fine occorre rafforzare la concorrenza in vari settori del mercato interno.

1.10 Tuttavia, la politica di coesione non deve rimanere concentrata unilateralmente sulla promozione dell'economia e sulla competitività. Tutti i fondi e i programmi devono essere maggiormente orientati verso gli obiettivi sociali della strategia Europa 2020, quali la creazione di posti di lavoro, i servizi sociali, la lotta contro la povertà, la formazione e il perfezionamento, ecc.

1.11 Il CESE ritiene che alcune proposte relative al periodo 2014-2020 come, ad esempio, l'elaborazione di *strategie macro-regionali*, debbano essere sostenute da strumenti adeguati.

1.12 Il nuovo meccanismo per collegare l'Europa, se esteso anche ad altri obiettivi europei comuni e *finanziato anche con risorse del settore privato*, potrebbe costituire un valido esempio di integrazione rafforzata.

1.13 L'armonizzazione della strategia Europa 2020 e della politica di coesione richiede anche una concezione *territoriale* su scala europea e il relativo strumentario. Bisogna pertanto accelerare la preparazione di una strategia europea di sviluppo territoriale.

1.14 Il CESE ritiene indispensabile coinvolgere in misura molto maggiore gli esperti e l'opinione pubblica nella preparazione delle decisioni. Pertanto propone di definire un dodicesimo *obiettivo tematico* nel quadro strategico comune, rivolto a consolidare la comunicazione e il dialogo con la società civile.

2. Introduzione

2.1 In questi ultimi anni, a causa da un lato dei cambiamenti globali, e dall'altro dell'allargamento dell'UE, della crisi e della reazione dell'Europa a tale situazione, l'Unione si è trasformata

in una struttura più complessa, di fatto *a più velocità*, e si sono accentuate anche le divergenze di interessi tra gli Stati membri.

2.2 Il rischio di conflitti sociopolitici è aumentato, e le forze politiche estremiste hanno visto crescere il loro ruolo. È probabile che la lotta alla crisi economica, finanziaria, sociale e di solidarietà sarà il compito principale dell'Europa ancora alla metà del decennio. Purtroppo in numerosi Stati membri la produzione si contrae sensibilmente. La stabilizzazione finanziaria è in contrasto con la crescita, e in assenza di crescita anche l'obiettivo della stabilità è in conflitto con la solidarietà.

2.3 La strategia Europa 2020 non è stata concepita su queste basi: essa è stata redatta tenendo conto della crisi, senza tuttavia prevedere che divenisse tanto profonda e che durasse tanto a lungo.

2.4 L'UE ha bisogno sia di un risanamento di bilancio che di un efficace programma di crescita. Vi è la speranza che la contrazione della domanda generata dall'imprescindibile risanamento dei bilanci possa essere neutralizzata sul lungo periodo se tale risanamento è concepito in maniera intelligente ed equilibrata.

2.5 Secondo il CESE, il quadro finanziario pluriennale proposto dalla Commissione per il periodo 2014-2020 costituisce un compromesso relativamente accettabile. Sarà possibile contribuire allo sviluppo economico se si riesce ad *aumentare le risorse proprie dell'UE*, a utilizzarle in maniera più efficiente ed efficace e a riorientarle in modo che vadano direttamente a beneficio della strategia Europa 2020 e delle riforme strutturali.

2.6 D'altro canto, la proposta non affronta in misura sufficiente i problemi legati al recupero dei divari né le tensioni sociali. Gli aiuti finanziari (indubbiamente molto significativi) prestati ai paesi con problemi di pareggio di bilancio riducono drasticamente la capacità dei paesi donatori.

2.7 La politica di coesione non deve rimanere concentrata esclusivamente sulla promozione dell'economia e sulla competitività. Tutti i fondi e i programmi devono essere maggiormente orientati verso gli obiettivi sociali della strategia Europa 2020, quali la creazione di posti di lavoro, i servizi sociali, la lotta contro la povertà, la formazione e la riqualificazione professionale ecc.

2.8 Inoltre, sono in atto cambiamenti relativamente importanti nell'ambito della politica di coesione. L'accento si è ormai spostato sul rafforzamento delle condizioni macro- e microeconomiche e sulla convergenza territoriale. Tuttavia affinché l'UE, conformemente alla strategia Europa 2020, possa realizzare una crescita inclusiva e orientata alla coesione, occorre un cambiamento di modello. *Le risorse destinate alla politica di coesione non costituiscono "sovvenzioni" o "aiuti", bensì, insieme al requisito di un'applicazione efficace, fanno parte della politica europea di investimento.*

2.9 Nell'ottica di una crescita inclusiva e al tempo stesso sostenibile, accanto ai criteri tradizionali, si sta rafforzando il ruolo decisivo di alcuni fattori immateriali, come ad esempio la situazione sanitaria e demografica, il livello e la dinamica dell'istruzione e della formazione, ecc. Si rafforza inoltre la richiesta di un ambiente naturale sano. I documenti più recenti dedicano scarsa attenzione alla possibilità di destinare a tali settori i necessari aiuti europei.

2.10 La Commissione europea ha presentato una proposta di apertura del mercato del lavoro intesa a invertire le tendenze negative. Le sovvenzioni possono stimolare sia la domanda che l'offerta. È particolarmente importante garantire la trasferibilità delle pensioni ed eliminare i diversi ostacoli di natura giuridica, amministrativa e fiscale.

3. Osservazioni generali

3.1 Lo sviluppo dinamico perseguito dalla strategia Europa 2020 non si traduce, come sarebbe opportuno, in una semplificazione del sistema istituzionale, in una sua maggiore efficacia e nello sviluppo proporzionato degli strumenti che potrebbero essere utilizzati a questo fine.

3.2 Nelle situazioni più difficili è essenziale sfruttare al massimo le risorse intellettuali. È giustificato *rafforzare* gli organi, permanenti o temporanei, incaricati di elaborare analisi, fornire consulenza, occuparsi di monitoraggio e previsione, che operano a fianco degli organi legislativi ed esecutivi. È opportuno riflettere per esempio sui seguenti aspetti:

- le conseguenze dello spostamento dei centri di potere globali;
- la reinterpretazione del rapporto tra concorrenza, cooperazione e solidarietà, che costituiscono i principi di base dell'UE;
- l'istituzione di una *governance* imperniata su *sviluppo* e *cre-scita*;
- la realizzazione delle condizioni politiche ed economiche (di equilibrio macroeconomico, fiscali, monetarie, e macroprudenziali) necessarie alla creazione di un'unione economica efficace;
- il risanamento del regime istituzionale di *responsabilità* attuali, ormai divenuto alquanto opaco.

3.3 È fondamentale garantire la trasparenza del funzionamento dell'Unione e rafforzare la democrazia partecipativa. Sarà opportuno ricorrere maggiormente ai forum online e, nei casi in cui è preferibile che vi sia un contatto diretto, organizzare e/o sostenere conferenze ad alto livello e di ampia portata, e parallelamente tenere dei dibattiti nei parlamenti nazionali. Si raccomanda di procedere al rafforzamento della comunicazione

nell'UE e di informare il pubblico in merito a una serie di negoziati a livello europeo. In un numero più limitato di casi si dovrebbe permettere a tutti i cittadini di effettuare un monitoraggio online o di accedere a una decisione riguardante il voto.

3.4 Mentre i tre obiettivi della strategia Europa 2020 sono particolarmente ambiziosi, sussiste una sproporzione, come il CESE ha sottolineato in diversi pareri, tra il calendario previsto e le risorse impegnate, specie in considerazione dell'esperienza "storica", che è stata sia negativa, come nel caso della prima strategia, detta di Lisbona, che positiva, come per le summenzionate misure rapide ed efficaci prese nel quadro della *governance* economica.

3.5 Dal punto di vista delle procedure e dell'attuazione, le misure e i progetti di regolamentazione previsti ai fini della realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 e dell'utilizzazione dei fondi strutturali e di coesione, tengono conto solo *in maniera approssimativa* degli insegnamenti del periodo di programmazione che si conclude nel 2013.

3.6 I principi e le proposte tematiche enunciati nel quadro strategico comune offrono buone possibilità di realizzare "più Europa" e una "Europa migliore". Ciononostante, questo *non è sufficiente* per tradurre queste possibilità in realtà. Per poter mettere a punto i dettagli, alcuni paesi dovrebbero rivedere il loro approccio alla programmazione.

3.7 Nel corso degli ultimi decenni, ha preso piede un approccio europeo di ampio respiro, applicabile a livello regionale, principalmente nel settore della ricerca e dello sviluppo e dei grandi investimenti infrastrutturali (in quest'ultimo caso, si tratta di un approccio inevitabile vista la natura del compito). Le strategie dell'UE, compresi gli undici obiettivi tematici, sono incomplete per quanto riguarda gli elementi di politica economica settoriale e i programmi pluridimensionali di sviluppo territoriale.

3.8 Per la futura strategia di sviluppo territoriale si possono definire obiettivi e strumenti che incoraggino anche la cooperazione economica e sociale a livello macroregionale, tra l'altro nei seguenti settori:

- potenziamento delle infrastrutture di ricerca e di innovazione (cfr. "settori di ricerca"): collegamento dei centri di eccellenza europei, con particolare attenzione per i centri di competenza, allo scopo di rendere più dinamici i poli di sviluppo europei;
- investimenti delle imprese nella ricerca e nell'innovazione, sviluppo di prodotti, servizi ecc., internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali (cluster), sostegno alla formazione di reti europee;
- sistemi di trasporto al di là delle reti di infrastrutture TEN-T (gestione delle risorse idriche, protezione dell'ambiente, energia, sistemi di informazione e di comunicazione, ecc.);
- rete istituzionale, per uno sviluppo dal basso verso l'alto dei livelli macroregionali e transnazionali dell'amministrazione pubblica ecc.

3.9 Negli ultimi dieci anni sono emerse da un lato le possibilità offerte dai sistemi urbani, ma dall'altro anche le tensioni sempre più palpabili e quasi ingestibili accumulatesi al loro interno.

3.10 La messa in rete di agglomerati urbani, poli e concentrazioni di attività estremamente sviluppate legate al concetto di eccellenza potrebbe costituire un valido esempio di sviluppo dinamico e orientato all'integrazione, ma sostenibile.

3.11 Nel quadro delle strategie macroregionali, la concezione denominata collegare l'Europa, ampliando gli elementi infrastrutturali in modo da includere gli orientamenti tematici imposti dall'integrazione politico-istituzionale, economica e sociale, determinerebbe a livello macroeconomico un sensibile miglioramento dell'efficacia. Tale ampliamento non sarebbe in contrasto con una condivisione proporzionata ed equa delle risorse.

3.12 In un precedente parere, il CESE aveva già raccomandato tra l'altro di definire un nuovo quadro finanziario europeo per la concezione di progetti integrati "di speciale interesse europeo".

3.13 Occorre prevedere la piena attuazione della Comunità europea dell'energia. Infatti, con il dovuto sostegno politico, l'UE potrebbe intervenire con una sola voce nei fori internazionali, oltre a essere anche in grado di difendere più efficacemente gli aspetti strategici, economici, ambientali e sociali.

3.14 In assenza di progressi concettuali sul piano europeo, la definizione dei progetti normativi e dei quadri finanziari per il periodo 2014-2020 creerà nuovamente delle pressioni che indurranno gli Stati membri a cercare delle soluzioni individuali, spesso meno efficaci.

3.15 Il CESE potrebbe dimostrarsi all'altezza della sua missione se, in base alla sua composizione e avvalendosi delle sue competenze e di una metodologia specifica, comunicasse le conoscenze che riflettono la relazione tra gli interessi economici, i valori sociali e i criteri di sostenibilità della crescita.

4. Altre proposte

4.1 La strategia Europa 2020, il sistema normativo elaborato a sostegno dell'attuazione del Fondo di coesione dopo il 2014 e il quadro strategico comune illustrano il riconoscimento di ciò che comporta uno sviluppo integrato.

4.2 Il CESE ritiene tuttavia che, al di là di questo riconoscimento, la concorrenza mondiale richieda anche la definizione e la realizzazione di programmi più concreti e globali.

4.3 La crescita intelligente e inclusiva a cui aspira la strategia Europa 2020 si prefigge principalmente, al macrolivello, di accrescere la capacità di produzione e inclusione dell'Unione, mentre al microlivello occorre garantire un miglioramento costante e sostenibile della qualità di vita dei cittadini dell'Unione, basato su un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione.

4.4 Per accrescere l'efficacia e l'efficienza, nella programmazione dell'uso delle risorse europee occorre tenere conto dell'esistenza di attività interconnesse e interdipendenti, che possono essere rappresentate come dei sistemi produttivi locali (cluster) specifici, integrati e pluridimensionali.

4.4.1 Nel caso degli obiettivi transettoriali, che possono essere considerati come appartenenti al macrolivello e che pertanto influiscono sulla competitività dell'Unione europea, occorre tenere conto degli organismi posti in un rapporto di produzione o prestazione di servizi, che partecipano al processo di sviluppo o che ne sono direttamente influenzati.

4.4.2 Al momento della programmazione occorre anche tenere conto delle reti territoriali (regionali e locali) degli attori (beneficiari) interessati dal processo, nonché del sistema di relazioni tra di essi.

4.5 L'analisi e la pianificazione dei due suddetti sistemi d'interdipendenza, e il loro sostegno a livello dell'Unione, garantiranno la possibilità di un effetto combinato sulla *crescita intelligente e inclusiva*.

4.6 Durante lo scorso decennio, in gran parte grazie alle infrastrutture messe a punto con le risorse europee, la struttura territoriale di tale processo di produzione in Europa è stata profondamente modificata, promuovendo nelle regioni meno avanzate uno *sviluppo degli strumenti e della cultura di produzione, il rinnovamento dell'istruzione e della formazione professionale, il miglioramento dell'occupazione e l'aumento dei redditi e dei consumi*.

4.7 La configurazione della struttura spaziale dell'economia è definita da condizioni che possono essere garantite al livello microeconomico, strettamente legate al criterio di "sostenibilità" definito nella strategia.

4.8 Sono determinanti fattori come la qualificazione e l'età della manodopera, la formazione professionale, il livello della cultura del lavoro in generale, la crescita dell'occupazione, la qualità dei servizi. Condizioni importanti sono lo stato di salute della società locale, la qualità dell'ambiente, ma anche, ovviamente, la struttura commerciale e materiale, nonché il livello di sviluppo dei sistemi logistici.

4.9 La competitività dell'Europa dipende in ampia misura da un'evoluzione coordinata in grado di collegare tra loro i livelli macro- e microeconomici.

4.10 Il riorientamento delle risorse, a condizione che siano impiegate in maniera efficace e razionale, può essere giustificato dai seguenti fattori:

— in primo luogo: si può dimostrare che gli investimenti provenienti dal bilancio dell'UE generano *sul piano macroeconomico* una crescita superiore alla media dei risultati finanziari e delle prestazioni economiche dell'UE, grazie a trasferimenti tecnologici avanzati, a una importante componente di importazione negli investimenti, a una manodopera qualificata, al contributo di un'infrastruttura meno costosa e a investimenti che beneficiano di un sostegno finanziario e che si sovrappongono a un'infrastruttura ammodernata;

- in secondo luogo: l'ampliamento del mercato interno, la libera circolazione dei servizi, l'ampia diffusione delle attività, la crescita della base di conoscenza, da soli, contribuiscono in modo considerevole alle attività di innovazione e favoriscono la convergenza;
- in terzo luogo: *sul piano microeconomico*, gli aiuti finanziari a carico dei fondi strutturali comportano per il settore delle piccole e medie imprese un mercato, un accesso al mercato, o risorse per lo sviluppo, nonché una crescita del mercato del lavoro;
- in quarto luogo: vi è un considerevole impatto potenziale in termini di integrazione e di convergenza, di cui possono beneficiare i gruppi sociali meno favoriti, esclusi in vari modi dal mercato del lavoro.

4.11 È generalmente riconosciuto che il sostegno fornito dall'UE ai settori economici (erogato principalmente sotto forma di sovvenzioni non rimborsabili) è necessario innanzi tutto per le attività innovative condotte dalle piccole e medie imprese, nonché nelle regioni interessate da mutamenti strutturali e dal declino industriale. Nel caso delle reti produttive, il concetto di "imprenditorialità" potrebbe richiedere, in talune regioni o insediamenti in ritardo di sviluppo, l'estensione del sostegno alle PMI, ai fini di una crescita intelligente, inclusiva e orientata al recupero dei divari.

4.12 Nel caso delle catene dell'innovazione, dei cluster e dei sistemi produttivi locali ben funzionanti, ci si può chiedere se non sarebbe opportuno garantire una maggiore flessibilità, da

un lato per le grandi imprese insediate in un determinato territorio e dall'altro per i fornitori, e assicurare loro varie forme di finanziamento combinato.

4.13 Un esempio per l'elaborazione di strategie pluridimensionali potrebbe essere dato dal *settore sanitario*. La rete legata a tale settore si estende dall'educazione ambientale ai diversi settori produttivi ad essa collegati, passando per la formazione, con l'apporto del settore ambientale e sanitario, del turismo medico, della ricerca biologica, della fabbricazione di apparecchiature e dell'istruzione superiore ad essa associata, dei parchi industriali sperimentali e innovativi e delle piccole e medie imprese che operano al loro interno, e in interazione con tutti questi settori. In questo settore acquista crescente importanza l'attività dedicata agli anziani.

4.14 Il CESE ha analizzato in vari documenti l'importanza dell'economia sociale in quanto fattore determinante della politica di crescita inclusiva e orientata al recupero dei divari.

4.15 L'interazione economica e finanziaria tra le attività che possono svilupparsi all'interno di reti del tipo menzionato come esempio potrebbe avere un impatto significativo sulla ristrutturazione dei bilanci degli Stati membri, il che potrebbe a sua volta indurre la società ad adottare un approccio e un atteggiamento nuovi.

4.16 La visione macroregionale di sviluppo rafforzerebbe la ristrutturazione territoriale policentrica in Europa e ciò permetterebbe di consolidare, da un lato, la necessaria concentrazione delle attività e, dall'altro, grazie alla valorizzazione delle diverse situazioni locali, la divisione del lavoro all'interno delle singole reti, garantendo così la realizzazione dell'ideale della sostenibilità.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Un quadro per la pubblicità diretta ai giovani e ai bambini» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/02)

Relatore: PEGADO LIZ

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2011 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Un quadro per la pubblicità diretta ai giovani e ai bambini.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 luglio 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'obiettivo del presente parere è contribuire all'informazione, al dibattito e all'eventuale approfondimento - a livello UE - delle misure, di carattere giuridico o di altro tipo, che proteggono bambini e giovani da certa pubblicità che utilizza indebitamente i bambini nei suoi annunci, o si dirige ad essi in modo nocivo oppure li espone, in un modo o nell'altro, a messaggi lesivi per il loro corretto sviluppo fisico, mentale e morale.

1.2 È in gioco la protezione dei diritti fondamentali dei minori nell'UE, definiti nella Convenzione delle Nazioni Unite, nell'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea e correttamente interpretati dalla Commissione nella comunicazione *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori* (COM(2006) 367 final), nel programma comunitario pluriennale per la protezione dei minori che usano Internet e le altre tecnologie di comunicazione (COM(2008) 106 final)⁽¹⁾ e nel programma UE per i diritti dei minori (COM(2011) 60 final).

1.3 La pubblicità che si serve abusivamente dei minori per scopi che niente hanno a che vedere con le questioni che li riguardano direttamente, offende la dignità umana, attenta alla integrità fisica e mentale dei minori e va pertanto abolita.

1.4 La pubblicità rivolta ai minori comporta rischi che si aggravano a seconda dei gruppi di età, con conseguenze dannose per la salute fisica, psichica e morale dei minori stessi. Particolarmente gravi risultano l'incitamento al consumo eccessivo che porta al sovraindebitamento e il consumo di prodotti alimentari o di altro tipo che si rivelano nocivi o pericolosi per la salute fisica e mentale.

1.5 In generale, per il loro contenuto particolarmente violento, razzista, xenofobo, erotico o pornografico, talune pubblicità incidono, a volte in maniera irreversibile, sulla formazione fisica, psichica, morale e civica dei minori, portando a comportamenti violenti e ad un'erotizzazione precoce.

1.6 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che tali questioni debbano essere analizzate in profondità e inquadrare a livello dell'UE conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, non solo perché è in gioco l'effettiva garanzia della protezione dei diritti fondamentali, ma anche perché la diversità delle regolamentazioni nazionali mette a repentaglio il buon funzionamento del mercato interno. In quest'ottica, raccomanda di stabilire in maniera generale, a livello UE, un'età minima per la pubblicità rivolta in modo specifico ai minori.

1.7 Il CESE ritiene che occorra riservare un'attenzione speciale allo sviluppo di capacità, all'informazione e alla formazione dei minori sin dalla tenera età, all'utilizzo corretto delle tecnologie dell'informazione e all'interpretazione dei messaggi pubblicitari attraverso l'inserimento di queste materie nei programmi scolastici a tutti i livelli. Anche i genitori devono essere messi in grado di assistere i loro figli nella comprensione dei messaggi pubblicitari.

1.8 Il CESE ritiene che i cittadini in generale, e in particolare le famiglie e gli insegnanti, debbano essere informati e formati al fine di svolgere in modo migliore le loro funzioni di protezione dei minori.

1.9 Il CESE chiede agli inserzionisti e agli sponsor di fare propri e di applicare, nell'ambito delle iniziative di autoregolamentazione e co-regolamentazione già adottate e di quelle da promuovere, i massimi livelli di protezione dei diritti dei minori, e di farli rispettare.

1.10 Il CESE ritiene che il quadro legislativo dell'UE non sia all'altezza delle esigenze attuali di protezione dei diritti dei minori nei confronti delle comunicazioni commerciali, in particolare quelle che provengono dai mezzi audiovisivi, da Internet e dalle reti di socializzazione, e raccomanda alla Commissione di prendere urgentemente in considerazione la necessità di adottare misure trasversali più restrittive che garantiscano effettivamente tali diritti.

⁽¹⁾ Questa proposta di decisione ha poi dato origine alla decisione 2008/1351 – GU L 348 del 24.12.2008, pag. 118.

1.11 Il CESE esorta il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali a proseguire con coraggio la loro tradizione di difesa dei diritti dei minori in questo settore speciale.

2. Impatto della pubblicità sui minori

2.1 Il CESE è favorevole ad una società sociale di mercato, adeguatamente regolata in modo da promuovere una concorrenza sana e leale e un elevato livello di protezione dei consumatori, con l'obiettivo di realizzare un mercato interno, strumento per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini, nell'osservanza dei valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto per i diritti umani.

2.2 In tale contesto, il CESE riconosce alla pubblicità, in tutte le sue forme, un ruolo di grande importanza, ben sintetizzato dalla *International Advertising Association (IAA)*, un ruolo che comprende in particolare la diffusione delle innovazioni, lo stimolo alla creatività e all'intrattenimento, l'incentivo alla concorrenza e l'aumento delle possibilità di scelta. Il CESE riconosce inoltre alla pubblicità una funzione informativa e chiarificatrice importante a favore dei consumatori, ragion d'essere e fondamento della sua regolamentazione a livello UE.

2.3 Sarebbe naturale che, in un parere di questo tipo e su questo argomento, una parte fosse dedicata al tema generale dell'influenza dei *mass media* - in particolare la televisione, Internet e le reti di socializzazione, che rappresentano i veicoli più importanti di messaggi pubblicitari su bambini e giovani, vuoi in quanto utilizzatori vuoi come semplici spettatori passivi. Sarebbe inoltre importante analizzare i diversi comportamenti dei bambini, in funzione dell'età e del ceto sociale, di fronte ai mezzi di comunicazione sociale, incluso il ben noto fenomeno della scelta di "eroi" e di "schemi sociali di comportamento" o di "stili di vita" che definiscono la personalità e di cui si servono i metodi pubblicitari⁽²⁾. Per motivi di spazio, tuttavia, bisognerà dare già per acquisiti, conosciuti e accettati tutti gli aspetti legati a questo tema, specie per quanto concerne, da un lato, il ruolo che i già citati *mass media* hanno al giorno d'oggi nell'informazione, formazione, istruzione e svago dei giovani e, dall'altro, il tempo a loro dedicato dai giovani. Alcuni di tali aspetti sono oggetto di altri pareri del CESE, già elaborati o in fase di elaborazione⁽³⁾.

⁽²⁾ Oltre ad un'ampia bibliografia su questo tema, che non occorre riportare nel presente parere, merita un particolare riferimento, per la sua importanza, lo studio intitolato *Norme pubblicitarie e relativi effetti nel quadro della nuova direttiva sui servizi di media audiovisivi*, elaborata nell'aprile 2009 dalla direzione generale Politiche interne dell'Unione del Parlamento europeo.

⁽³⁾ Cfr. i pareri GU C 287 del 22.9.1997, pag. 11, GU C 407 del 28.12.1998, pag. 193; GU C 48 del 21.2.2002, pag. 27, GU C 61 del 14.3.2003, pag. 32, GU C 208 del 3.9.2003, pag. 52, GU C 157 del 28.6.2005, pag. 136; GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 87; GU C 325 del 30.12.2006, pag. 65, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 61, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 8; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 43, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 69; GU C 48 del 15.2.2011, pag. 138; GU C 24 del 28.1.2012, pag. 154; GU C 43 del 15.2.2012, pag. 34; GU C 229 del 31.7.2012, pag. 90; parere sul tema *Utilizzo responsabile delle reti sociali*, (Cfr. pagina 31 della presente Gazzetta ufficiale), e parere sul tema *Strategia europea intesa ad adattare meglio Internet alle esigenze dei bambini*, (Cfr. pagina 68 della presente Gazzetta ufficiale).

3. La pubblicità che si serve dei minori per trasmettere messaggi commerciali nelle loro varie forme

3.1 Per quanto concerne la pubblicità che utilizza i minori, sono importanti gli aspetti relativi alla dignità della persona umana e ai diritti dei minori, sanciti in particolare in varie convenzioni adottate a livello internazionale e UE, tra le quali figurano attualmente le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali (articoli 1, 2, lettera c) e soprattutto 24 e 32).

3.2 Il CESE ritiene necessaria un'armonizzazione a livello UE, al fine di vietare in modo generale la pubblicità che utilizza indebitamente e abusivamente l'immagine di minori in temi che non siano legati a questioni specifiche dell'infanzia e dell'adolescenza.

4. La pubblicità rivolta in modo specifico ai minori

4.1 Fino ad una certa età, i minori non filtrano la comunicazione pubblicitaria, specie quando il messaggio tende all'eccesso e lo stesso annuncio viene ripetuto fino allo sfinimento. Essi, quindi, tendono a presumere che tutti i messaggi siano veri e possono diventare consumatori compulsivi. Questo effetto è tanto più forte quanto maggiormente svantaggiato è l'ambiente socioeconomico. Anche i messaggi e le avvertenze contenute nella pubblicità non vengono compresi dai minori e non possono essere considerati un fattore preventivo o dissuasivo.

4.2 D'altro canto, la percezione della pubblicità differisce in funzione delle diverse fasce di età. Fino ai cinque anni, i bambini non sono capaci di percepire la differenza tra programmazione e annunci e, anche a partire da quell'età, non riconoscono alla pubblicità la sua funzione persuasiva. Questa capacità si manifesta solo intorno agli otto anni e, comunque, non in tutti i bambini. Questo non significa tuttavia che i bambini possano rendersi conto che i messaggi sono tendenziosi e mettono in luce gli aspetti positivi del prodotto reclamizzato trascurandone altri più negativi.

4.3 Quando i bambini più grandi vedono un annuncio come un fattore di divertimento, l'impatto è maggiore e la loro capacità di elaborazione dei messaggi pubblicitari non li rende necessariamente immuni dalla pubblicità e dai suoi obiettivi, nella misura in cui esistono altre tecniche di persuasione più sofisticate e altrettanto efficaci che permettono di influenzare i loro comportamenti.

4.4 Lo sviluppo delle competenze cognitive e interpretative attraverso programmi di alfabetizzazione mediatica ha un impatto positivo nell'interazione con la pubblicità. Livelli più elevati di alfabetizzazione mediatica e una maggiore comprensione dei meccanismi e degli effetti della pubblicità da parte di genitori e figli non rappresentano tuttavia una soluzione globale contro gli effetti nocivi della pubblicità rivolta ai minori. È essenziale preparare i minori ad essere futuri consumatori, puntando sull'alfabetizzazione mediatica e sullo sviluppo delle loro capacità sin dalla tenera età. Questa soluzione però non è un rimedio immediato al problema dell'impatto di una dimensione ripetitiva e tendente all'eccesso degli annunci, né è suscettibile di raggiungere tutti i minori, in particolare quelli degli ambienti socioeconomici svantaggiati e quelli maggiormente colpiti dagli effetti nocivi della pubblicità.

4.5 Alcuni studi dimostrano che il ruolo mediatore della famiglia è importante nella riduzione degli effetti della pubblicità. Tuttavia, un numero sempre maggiore di bambini, e a volte in tenera età, ha un televisore e un computer collegato a Internet nella propria stanza, e questo passatempo diventa quindi un'attività solitaria non controllata. Un altro fattore che aumenta l'esposizione dei minori agli annunci pubblicitari e alle tecniche di marketing è la crescente penetrazione di Internet nelle abitudini quotidiane dei più giovani. Come giustamente si afferma in un progetto di relazione del Parlamento europeo, attualmente in fase di elaborazione, "Internet è il compagno dei ragazzi, spesso più della famiglia, della scuola e degli amici" (4). Studi recenti, quali ad esempio KIDS ON LINE, dimostrano che il 38 % dei minori tra i 9 e i 12 anni già dispone di un profilo "online" e la percentuale arriva al 78 % negli adolescenti di età compresa tra i 13 e i 16 anni. Numerose marche di giocattoli e di prodotti d'intrattenimento dispongono di siti web dove i minori possono giocare e divertirsi online, ma al tempo stesso sono oggetto di strategie di persuasione e di fidelizzazione alle marche.

4.6 Per quanto concerne in particolare **l'incitamento al consumo eccessivo che porta al sovraindebitamento**, a volte la comunicazione commerciale rivolta ai minori può stimolare abitudini di consumo tendenti all'eccesso, determinando desideri artificiali che non corrispondono alle reali necessità e creando un falso concetto di "felicità". Le statistiche dimostrano che il 54 % degli adolescenti si sente spinto ad acquistare prodotti solo perché gli amici li hanno, in altre parole, il consumo diventa un fattore d'inclusione sociale.

4.7 Esiste un collegamento causale tra l'esposizione a determinati annunci pubblicitari e le richieste di acquisto ai genitori. I conflitti familiari legati all'esposizione alla pubblicità e alle richieste di acquisto sorgono in tutte le famiglie, ma soprattutto in quelle di status socioeconomico più basso, dove i bambini passano più tempo davanti alla televisione. Vuoi per incapacità finanziaria vuoi per minore capacità di dialogo, le famiglie a basso reddito finiscono dunque per essere maggiormente penalizzate dalla pubblicità.

4.8 Il consumismo incentivato dalla pubblicità ha un'altra conseguenza: l'adesione di un gran numero di bambini e giovani a determinate marche, che crea situazioni problematiche per i minori che non hanno accesso a dette marche. Una di queste situazioni è il cosiddetto "bullismo di marca" in ambiente scolastico, che colpisce severamente i minori che non usano tali marche e che può determinare comportamenti devianti o situazioni di grande infelicità personale, spingendo talvolta i minori verso contesti di esclusione, di violenza e di sofferenza che possono portarli ad entrare nella criminalità attraverso furti o rapine.

4.9 Per quanto concerne la pubblicità che incita al **consumo di prodotti alimentari poco sani o di altri prodotti che si rivelano nocivi o pericolosi per la salute fisica e mentale**, è

(4) Progetto di relazione sulla tutela dei minori nel mondo digitale, elaborato il 2 aprile 2012 dalla commissione Cultura e istruzione del PE, relatrice: Silvia COSTA (PE486.198v01-00) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&mode=XML&language=EN&reference=PE486.198>

opportuno sottolineare l'influenza dei figli nelle decisioni relative all'acquisto degli alimenti, in particolare la loro preferenza per i piatti già pronti o il cosiddetto "fast food". L'invito ad adottare brutte abitudini alimentari è una costante nella pubblicità rivolta ai minori. L'obesità infantile è ormai un problema enorme. Secondo *Consumers International*, al mondo un bambino su dieci è sovrappeso oppure obeso. Attualmente, inoltre, si calcola che 22 milioni di bambini di età inferiore ai cinque anni soffrono di un eccesso di peso e la causa principale è il consumo di prodotti altamente trasformati, ricchi di zuccheri e di grassi.

4.10 L'esposizione dei minori agli annunci pubblicitari di generi alimentari presenta valori considerevoli soprattutto nei programmi destinati ai minori ed è aumentata con la crescente adesione dei minori alle reti televisive, a Internet o alle reti di socializzazione. Inoltre, è cambiata la natura degli annunci. Essi infatti sono diventati più sofisticati a livello di marketing del prodotto, cosa che ne ha rafforzato l'efficacia persuasiva (5).

4.11 La pubblicità può anche avere conseguenze a livello di disordini alimentari, ad esempio l'anoressia o la bulimia. I bambini e gli adolescenti sono esposti a modelli di fisico e alle immagini personali dei giovani che figurano negli annunci. L'impatto di un modello di fisico magro sui giovani, in particolare di sesso femminile, porta ad accentuare un ideale di bellezza che incoraggia comportamenti alimentari tali che possono mettere a repentaglio vite umane.

4.12 L'Associazione degli psicologi nordamericani ritiene addirittura che la pubblicità rivolta ai bambini di età inferiore a otto anni dovrebbe essere limitata (o vietata), data l'incapacità dei bambini di questa età di elaborare gli obiettivi di persuasione degli annunci. Tale divieto punta a limitare le conseguenze negative della pubblicità sulla promozione di abitudini alimentari nocive, sull'innescare di conflitti tra genitori e figli a causa delle richieste di acquisto dei prodotti reclamizzati e sull'esposizione alla violenza (6).

4.13 Il CESE è dell'avviso che queste preoccupazioni, di cui già tengono conto diverse norme adottate negli Stati membri (7) e in paesi extraeuropei, dovrebbero essere fatte proprie a livello UE, attraverso la definizione di un'età minima per la pubblicità rivolta specialmente ai minori, come già proposto nella

(5) In Australia, i minori tra i 5 e i 12 anni guardano in media ogni settimana 96 annunci pubblicitari di prodotti alimentari. Di questi, 63 riguardano prodotti ad alto contenuto di grassi o di zuccheri (Kelly, B. P., Smith, B. J., King, L., Flood, V. M. & Bauman, A. (2007) *Television food advertising to children: the extent and nature of exposure*, Public Health Nutrition, vol. 10, no. 11, pp. 1234-1240. Copyright Cambridge University Press). In uno studio condotto negli Stati Uniti, si afferma che il 27,2 % dei contenuti televisivi non relativi a programmi riguarda prodotti alimentari, il che significa una media di 23 annunci pubblicitari al giorno (Powell LM, Szczypka G, Chaloupka FJ (2007) *Exposure to Food Advertising on Television Among US Children*, Arch Pediatr Adolesc Med. 161:553-560).

(6) <http://www.apa.org/pi/families/resources/advertising-children.pdf>

(7) Attualmente, 5 Stati membri vietano qualsiasi tipo di pubblicità nei programmi destinati ai minori. In 4 Stati membri sono stati adottati divieti parziali o un altro tipo di restrizioni nei programmi rivolti ai minori o durante determinate fasce orarie o ancora in relazione ad alcuni tipi di prodotti. 7 Stati membri, infine, vietano l'indicazione di sponsor pubblicitari in programmi destinati ai minori, cfr. http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

relazione elaborata dall'europarlamentare Kyriacos Triantaphylides⁽⁸⁾ e ribadito nella risoluzione del Parlamento europeo del 22 maggio 2012⁽⁹⁾.

5. La pubblicità che concerne i minori

5.1 Nell'ambito della pubblicità che può **incidere gravemente sulla formazione psichica e morale dei minori**, anche quando non è rivolta ad essi in modo specifico, vanno sottolineati i **messaggi pubblicitari che incitano alla violenza o a certi tipi di comportamenti violenti**, come nel caso della pubblicità relativa alla vendita di giocattoli o giochi che spingono ad atteggiamenti di violenza.

5.2 Alcuni studi affidabili dimostrano gli effetti negativi dell'esposizione alla violenza in certi annunci trasmessi dai *mass media*, soprattutto attraverso la promozione di comportamenti aggressivi, una maggiore ricettività alla violenza e un aumento dei comportamenti ostili. Il consumo di contenuti violenti può incidere sulla stessa salute mentale e portare a situazioni di ansia e paura, a perturbazioni del sonno e iperattività.

5.3 Persone celebri vengono sempre più utilizzate per fare pubblicità a prodotti che possono essere dannosi alla salute, ad esempio gli alcolici o il tabacco. Associare a questi prodotti uno stile di vita considerato attraente spinge al consumo e crea una percezione positiva di tali prodotti.

5.4 Il normale sviluppo psicologico e morale dei minori è influenzato anche dalla **pubblicità dal contenuto erotico o pornografico, che invita a comportamenti sessuali perversi, perversi o eccessivi**. Una parte sostanziale della pubblicità è di carattere sessista e sessuale e utilizza la donna come oggetto del desiderio, spesso in situazione d'inferiorità o di asservimento, se non addirittura oggetto di violenza. D'altro canto, l'eccessiva carica sessuale o i contenuti erotici, se non addirittura pornografici, portano a una erotizzazione precoce dei minori. Anche se diverse marche famose sono state obbligate a ritirare certe pubblicità perché contribuivano ad un'eccessiva sessualizzazione di minori, e anche perché la società civile rifiuta l'utilizzo abusivo delle immagini del corpo di minori negli annunci, non esiste una chiara definizione giuridica di tali situazioni a livello UE.

5.5 Anche questa materia merita di essere presa in considerazione a livello UE. Essa infatti è regolamentata in vari Stati membri, ma in modo molto diverso, cosa che impedisce il corretto funzionamento del mercato interno e non è giustificata da motivazioni culturali di fondo.

6. Il quadro normativo UE e la sua manifesta inadeguatezza

6.1 In questa situazione, è d'obbligo constatare che le disposizioni giuridiche nazionali e le procedure adottate nei confronti

dei minori dai professionisti della pubblicità - intendendo questa nel suo concetto più ampio di comunicazione commerciale - nei diversi Stati membri sono tutt'altro che uniformi.

6.2 A sua volta, il quadro giuridico dell'UE è inutilmente complesso, troppo confuso e, nella maggior parte dei casi, è stato diversamente recepito e applicato in modo differente negli Stati membri, come riconosce la stessa Commissione nella sua comunicazione *Un quadro coerente per rafforzare la fiducia nel mercato unico digitale del commercio elettronico e dei servizi online*⁽¹⁰⁾, nella sua relazione *Tutela dei minori nel mondo digitale*⁽¹¹⁾ e nella *Strategia europea per un'internet migliore per i ragazzi*⁽¹²⁾. La maggior parte degli Stati membri si è limitata a un recepimento minimo delle direttive dell'UE; altri Stati⁽¹³⁾ - applicano norme più rigide che arrivano a vietare la pubblicità rivolta ai minori⁽¹⁴⁾.

6.3 Nessuna di queste disposizioni dell'*acquis* comunitario stabilisce giustamente che, per proteggere i minori e tutelare la dignità umana, sia necessario procedere ad un "controllo preliminare" nel rispetto dei principi fondamentali della libertà di espressione, secondo la giurisprudenza ben consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo in applicazione della relativa convenzione europea.

6.4 L'equivoco di base risiede tuttavia nella raccomandazione del Consiglio del 1998 concernente "un livello comparabile e efficace di tutela dei minori e della dignità umana", in cui si sottolinea il problema "della competitività dell'industria dei servizi audiovisivi e d'informazione europei", si esclude dall'ambito delle competenze legislative dell'UE un intervento in materia di contenuti audiovisivi od online lesivi dei minori o della dignità umana⁽¹⁵⁾ e si finisce per considerare tali aspetti come materia di "buon gusto o di decenza" che non rientrano nel campo di applicazione della normativa europea⁽¹⁶⁾.

6.5 Generalmente, è soltanto stabilito che gli Stati membri sono obbligati ad assicurare che i palinsesti televisivi (dovendosi intendere incluse anche le comunicazioni commerciali) non contengano programmi in grado di nuocere gravemente allo sviluppo fisico, mentale e morale dei minori, soprattutto programmi che comprendono scene di pornografia o di violenza gratuita, a meno che non siano preceduti da una "avvertenza acustica" o accompagnati da un "simbolo visivo" e "a meno che la scelta dell'ora di trasmissione o qualsiasi altro accorgimento tecnico escludano che i minorenni che si trovano nell'area di diffusione assistano normalmente a tali programmi".

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 942 final dell'11 gennaio 2012.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 556 final del 13 settembre 2011.

⁽¹²⁾ COM(2012) 196 final del 2 maggio 2012.

⁽¹³⁾ Vedasi la nota 6 a piè di pagina.

⁽¹⁴⁾ È il caso della legislazione svedese, oggetto tra l'altro della sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 9 luglio 1997, che ne ha ribadito la compatibilità con il diritto europeo (Cause C-34 e C-35/95 *Konsumtombudsmannen/De Agostini (Svenska) bForlag AB e TV-Shop i Sverige AB*).

⁽¹⁵⁾ Nel suo parere pubblicato sulla GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 87, il CESE si è detto contrario a tale visione.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il settimo considerando della direttiva 2005/29/CE dell'11 maggio 2005 (GU L 149 dell'11.6.2005).

⁽⁸⁾ A7 - 0369/2011 del 21 ottobre 2011.

⁽⁹⁾ A7-0155/2012, in particolare i punti 24, 28 e 29 (relatrice: Maria IRIGROYEN PÉREZ).

6.6 Con il pretesto che esistono "maggiori possibilità per gli spettatori di evitare la pubblicità" e senza tener conto delle caratteristiche specifiche dei minori come spettatori passivi, le norme in vigore hanno abbandonato le limitazioni relative all'inserimento degli *spot* pubblicitari, purché non compromettano gravemente l'integrità dei programmi.

6.7 Gli unici divieti espressi attualmente esistenti a livello UE si riferiscono esclusivamente ai prodotti a base di tabacco, ai medicinali e alle cure mediche disponibili solamente su ricetta, alla pubblicità "occulta" e "subliminale", ma non al cosiddetto "inserimento di prodotti" (che però "in linea di principio dovrebbe essere proibito"), a condizione che "lo spettatore sia debitamente informato dell'esistenza" di una tale pratica. Sono inoltre previsti "criteri rigorosi" per la pubblicità delle bevande alcoliche.

6.8 Solo in quest'ultimo caso, la pubblicità non deve avere per target i minori. In tutti gli altri casi connessi al danno fisico, mentale o morale dei minori, ad esempio l'invito rivolto direttamente ai minori - o indirettamente ai loro genitori - ad acquistare beni o servizi reclamizzati approfittando della loro inesperienza o credulità, oppure per la pubblicità inserita in programmi per bambini relativa a "prodotti alimentari [...] e sostanze con un effetto nutrizionale o fisiologico, in particolare quelle come i grassi, gli acidi grassi, gli zuccheri, il sodio o il sale", le norme in vigore si limitano a una raccomandazione generica oppure semplicemente a un rinvio a "codici di condotta".

6.9 È inoltre opportuno sottolineare che la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, nonostante preveda una disposizione relativa alle pratiche commerciali rivolte a gruppi chiaramente individuabili di "consumatori particolarmente vulnerabili", specie a motivo "della loro età o ingenuità", non è stata interpretata in modo tale da impedire le pratiche appena descritte, né è stata applicata o recepita nell'ordinamento giuridico degli Stati membri con questo obiettivo⁽¹⁷⁾.

6.10 Accanto a tali disposizioni di diritto UE, altri strumenti di natura convenzionale definiscono principi fondamentali che a loro volta sono all'origine dei più recenti sviluppi del diritto fondamentale dell'UE (Trattato di Lisbona e Carta dei diritti fondamentali dell'UE).

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2005/29/CE dell'11 maggio 2005 (GU L 149 dell'11.6.2005). Tuttavia, in una recente comunicazione (COM(2011) 942 final dell'11 gennaio 2012) che il CESE accoglie favorevolmente, la Commissione europea sembra prevedere la possibilità di tornare ad affrontare il problema dell'utilizzo "di comunicazioni commerciali discutibili o vietate" e si spera che tra di esse figurino quelle denunciate nel presente parere.

6.11 Parallelamente, gli operatori del settore hanno sviluppato, vuoi a livello internazionale vuoi nei diversi Stati membri, un insieme di disposizioni di autoregolamentazione delle loro pratiche commerciali che ben dimostra il loro impegno nella protezione dei minori. È in particolare il caso dell'EASA⁽¹⁸⁾. Questo non pregiudica la necessità, ribadita in vari organismi internazionali ed europei, di garantire un elevato livello di rispetto e di protezione dei minori, in modo da assicurarne lo sviluppo fisico, mentale e morale tenendo conto del loro stesso interesse, del loro benessere e della preservazione dell'ambiente e dei legami familiari.

7. Pubblicità diretta ai minori e realizzazione del mercato interno

7.1 Il mercato della pubblicità e del marketing in Europa è estremamente competitivo, soggetto alle fluttuazioni della moda e particolarmente sensibile alle conseguenze della crisi economica e finanziaria. Differenze importanti nella disciplina nazionale della pubblicità non solo possono influire sui risultati, ma possono anche rappresentare un ostacolo per il suo sviluppo nel mercato interno, oltre che una fonte di discriminazione e di concorrenza meno leale. In particolare nel settore riguardante i minori, che è in evidente espansione, le importanti differenze nelle regolamentazioni nazionali e le diverse norme mettono le imprese di pubblicità in una situazione di disuguaglianza, costringendole a spese maggiori per adattare le loro campagne a differenti requisiti e norme di legge, e favoriscono pratiche competitive meno corrette tese a eludere queste difficoltà e a conquistare quote di mercato. Un'armonizzazione legislativa che imponga condizioni simili in tutta l'Europa, realizzando il mercato interno in questo campo, può contribuire in modo decisivo a un mercato più trasparente in cui tutte le imprese di pubblicità possano sviluppare la loro attività basandosi sulle loro competenze e capacità volte a soddisfare effettivamente i consumatori, invece di approfittare delle differenze legislative nazionali a danno di una concorrenza sana e leale.

8. Base giuridica per un'azione concordata a livello UE nel campo della pubblicità diretta ai minori

8.1 Fino ad oggi, le direttive che hanno disciplinato la pubblicità a livello UE hanno comunemente utilizzato come base giuridica le disposizioni del Trattato concernenti la realizzazione del mercato interno (attuali articoli 26 e 114), pur se molto modificate. È una preoccupazione importante, ma non deve essere la sola. In altre iniziative UE, destinate in modo più specifico alle attività di radiodiffusione televisiva, la base giuridica è stata piuttosto ricercata nelle disposizioni che all'epoca riguardavano il diritto di stabilimento e i servizi e che corrispondono, anche se notevolmente modificati, agli attuali articoli 49 e seguenti e 56 e seguenti. Infine, in alcune iniziative più recenti relative alla protezione dei minori e alla pornografia infantile, però ancora precedenti all'attuale Trattato di Lisbona, sono state utilizzate, come base giuridica, le disposizioni concernenti la cooperazione in materia penale.

⁽¹⁸⁾ Si sottolinea a tale proposito l'interesse manifestato dalla DG CNECT della Commissione europea nell'elaborazione di un codice europeo di buone pratiche (19 marzo 2012).

8.2 È opportuno ricordare che l'attuale Trattato di Lisbona ha stabilito importanti modifiche in tutti questi aspetti e oggi offre una gamma di nuove possibilità d'intervento UE che bisogna saper interpretare e applicare. L'innovazione più importante è stata quella di incorporare la Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario dell'UE. La seconda è stata quella di modificare la natura giuridica della cooperazione in materia penale e civile. Infine, ricordiamo le modifiche introdotte in numerose disposizioni del Trattato, come quelle relative alla realizzazione del mercato interno, alla protezione dei consumatori e alla tutela della dignità della persona umana. Anche di recente, in materia di protezione dei dati la Commissione ha basato la sua proposta di regolamento sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e sulle già citate nuove disposizioni del Trattato di Lisbona.

8.3 La pubblicità diretta ai minori è innanzi tutto una questione di cittadinanza e di protezione dei diritti fondamentali: i già citati articoli 1, 3, 24, 33 e 38 della Carta offrono una base giuridica sostanziale più che sufficiente per giustificare la necessità di un'azione da parte dell'UE. Ad essi si aggiungono senza alcun dubbio gli articoli 2, 3, paragrafo 5, e 6 del TUE, nonché gli articoli 4, 9 e 10 del TFUE.

8.4 In questo settore, oltre ai governi degli Stati membri, i parlamenti nazionali hanno, ai sensi dell'articolo 12 del TUE, un ruolo importante da svolgere, vuoi a livello del Consiglio vuoi

nell'ambito della cooperazione rafforzata (articolo 20 del TUE), ed è a loro che il CESE si rivolge.

8.5 La realizzazione del mercato interno rappresenta inoltre uno degli obiettivi più importanti in questo settore, come previsto all'articolo 3, paragrafo 3, del TUE e agli articoli 26, 114 e seguenti del TFUE. Inoltre, gli articoli 12 e 169 del TFUE aprono nuove possibilità dal punto di vista della protezione dei consumatori. Per quanto concerne gli aspetti procedurali, l'articolo 67 e seguenti, soprattutto gli articoli 81 e 82 del TFUE, forniscono le basi per un inquadramento civile e penale che consente di completare il quadro giuridico della protezione dei minori in questo ambito.

8.6 Il trattamento di questa materia a livello UE obbedisce infine ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (articolo 5, paragrafi 3 e 4 del TUE) qualora tale obiettivo, per la sua dimensione transfrontaliera, non possa essere adeguatamente realizzato dagli Stati membri nell'ambito dei rispettivi sistemi nazionali. L'obiettivo di questa iniziativa può, pertanto, essere meglio raggiunto da un'azione a livello UE nel rispetto del principio di sussidiarietà. D'altro canto, l'ambito dell'iniziativa deve limitarsi agli aspetti che sollevano problemi concreti, senza includere quegli aspetti che possono essere regolamentati più adeguatamente dalle normative nazionali, rispettando in tal modo il principio di proporzionalità.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «I diritti delle categorie vulnerabili sul luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/03)

Relatore: JANSON

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Diritti dei gruppi vulnerabili nel luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 4 voti contrari e 14 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Qualsiasi forma di discriminazione in base all'identificazione della persona con un particolare gruppo rappresenta una minaccia sia per la democrazia fondata sui diritti umani sia per lo sviluppo economico dell'Unione europea. Secondo il CESE, l'Unione europea ha il dovere di adottare un approccio coordinato per conseguire gli obiettivi in questo ambito ⁽¹⁾.

1.2 Una lotta efficace contro la discriminazione richiede misure proattive, basate sulla partecipazione delle varie parti interessate e sulla collaborazione tra i rappresentanti dei gruppi svantaggiati e le parti sociali.

1.3 Nel presente parere il CESE osserva che occorre intensificare le azioni intese a ridurre il rischio di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. È pertanto necessario aumentare i finanziamenti per la ricerca sulla discriminazione nell'ambito dell'occupazione e, inoltre, mettere a punto una tabella di marcia per realizzare l'obiettivo della non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.

1.4 È chiaro che la crisi economica e sociale ha gravi conseguenze per i gruppi vulnerabili per quanto riguarda il mercato del lavoro. Gli attuali tagli ai sistemi di protezione sociale effettuati nell'UE aumentano i livelli di disoccupazione e rischiano, inoltre, di inasprire la xenofobia, l'omofobia e altre forme di espressione e di comportamento discriminatorie e offensive. Secondo il CESE, è importante che l'Unione europea e gli Stati membri valutino e adottino in maniera più efficace e trasparente una serie di misure volte a ridurre i rischi che i tagli attuali comportano per i gruppi vulnerabili.

1.5 Il CESE osserva che esistono considerevoli differenze nell'UE rispetto al trattamento delle persone LGBT ⁽²⁾ e nutre serie preoccupazioni in merito alla discriminazione a cui devono far fronte la quale rappresenta una minaccia per i valori fondamentali dell'Unione europea e la libertà di circolazione.

1.6 Il CESE esorta la Commissione a mettere a punto una tabella di marcia per combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e sottolinea l'importanza di integrare una prospettiva LGBT in tutte le politiche.

1.7 Il CESE sottolinea l'importanza della collaborazione tra la società civile e i governi nella lotta contro gli stereotipi e nelle attività di sensibilizzazione in merito ai diritti delle persone LGBT. La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale e l'identità di genere deve essere integrata attivamente nelle discussioni e nei negoziati tra le parti sociali. In tale contesto, il CESE desidera porre in risalto la possibilità di costituire reti che possano promuovere le pari opportunità e la trasparenza sul posto di lavoro.

1.8 Il CESE sottolinea che non solo per il singolo cittadino ma anche per i datori di lavoro e i sindacati è importante conoscere ciò che la legislazione e le norme dell'UE stabiliscono in materia di discriminazione sul posto di lavoro. Meno del 45 % dei cittadini dell'UE è consapevole dell'esistenza di leggi contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, e il CESE ritiene che sia necessario promuovere delle campagne di informazione mirate per risolvere questo problema.

1.9 Il CESE è cosciente delle questioni specifiche che si trovano ad affrontare numerose persone transessuali e reputa che questa problematica debba essere trattata in un documento distinto.

⁽¹⁾ L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce che: "È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale".

⁽²⁾ Lesbiche, omosessuali, bisessuali e transessuali.

2. Perché combattere la discriminazione?

2.1 L'Unione europea si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché sullo Stato di diritto. L'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce all'Unione la facoltà di "prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Combattere e contrastare la discriminazione di qualsiasi natura è di vitale importanza per la legittimità dell'Unione europea. L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza a una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2.2 Molte direttive sono state adottate al fine di realizzare gli obiettivi previsti dal Trattato, per esempio la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), la direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e la direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. La protezione contro la discriminazione fondata sul sesso e la razza è di portata molto più ampia della protezione contro la discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità o l'orientamento sessuale e ciò può influenzare le decisioni delle persone riguardanti il lavoro, lo studio o gli spostamenti in un altro paese dell'Unione europea.

2.3 La parità di trattamento riguarda prima di tutto la promozione dei diritti umani, ma riguarda anche il pieno sfruttamento di tutte le risorse disponibili nell'Unione europea. La discriminazione è uno spreco di risorse e conduce all'esclusione sociale dei gruppi interessati. La profonda crisi economica e sociale che colpisce attualmente l'Unione europea, inducendo numerosi paesi a tagliare le risorse destinate ai loro sistemi di protezione sociale e a ridurre le retribuzioni, peggiora la situazione dei gruppi più vulnerabili. Le varie direttive dell'UE contro la discriminazione sono, pertanto, essenziali per tutelare i gruppi a rischio di discriminazione e per promuovere la loro integrazione nel mercato del lavoro. Gli Stati membri hanno la responsabilità concreta di garantire che le intenzioni delle direttive contro la discriminazione siano messe in pratica.

2.4 Il CESE ha pubblicato una serie di pareri in cui ha espresso i propri punti di vista sulle varie forme di discriminazione. Ha accolto con favore la proposta di direttiva della Commissione sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (2000/43/CE⁽³⁾). Ha anche sostenuto l'idea di proporre una direttiva particolare, limitata all'occupazione e alle condizioni di lavoro, che vietasse la discriminazione fondata sulla religione, la disabilità, l'età, o l'orientamento sessuale, ritenendo inoltre che

fosse importante che tutti gli abitanti degli Stati membri potessero beneficiare di un livello minimo di tutela e di mezzi giuridici di ricorso contro la discriminazione. Il Comitato ha chiesto maggiore impegno nella ricerca e nello sviluppo di argomenti economici a favore della non discriminazione e ha deplorato il fatto che la direttiva non facesse menzione delle istruzioni discriminatorie o delle pressioni per porre in atto comportamenti discriminatori.

2.5 La direttiva quadro riguarda la discriminazione sia diretta che indiretta. La discriminazione indiretta si verifica quando una persona potrebbe, in pratica, essere svantaggiata da una disposizione apparentemente non discriminatoria, oppure da un criterio o da una prassi apparentemente neutri⁽⁴⁾.

2.6 Il CESE ha inoltre formulato un parere in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*⁽⁵⁾, che non è ancora stata approvata. Il Comitato ha accolto con favore la proposta di direttiva poiché dovrebbe condurre a livelli omogenei di tutela contro tutte le forme di discriminazione elencate nell'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea (ora articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in tutta l'UE. Ha deplorato, tuttavia, che la direttiva non affrontasse in modo adeguato la questione della discriminazione multipla e ha chiesto alla Commissione di presentare una raccomandazione in merito. Il CESE sollecita il Consiglio ad adottare una decisione in materia per rafforzare i diritti delle persone vulnerabili.

2.7 Nei suoi vari pareri in merito a diversi aspetti della discriminazione (ad esempio relativamente all'età, ai cittadini di paesi terzi e alle popolazioni Rom), il CESE ha, tra l'altro, sollevato i seguenti punti⁽⁶⁾:

- l'importanza di integrare gli sforzi per combattere la discriminazione in tutti gli ambiti di intervento e di applicarli ai bilanci, a livello sia europeo che nazionale;
- la necessità di disporre di indicatori per acquisire informazioni sulla situazione di fatto;
- la necessità di collegare l'attuazione delle politiche di non discriminazione alla strategia Europa 2020;
- la necessità di individuare adeguati ed efficaci meccanismi di applicazione e monitoraggio a livello sia europeo che nazionale;

⁽⁴⁾ Direttiva 2007/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁽⁵⁾ GU C 182/19 del 4.8.2009, pag. 19.

⁽⁶⁾ GU C 318 del 29.10.2011, pag. 69; GU C 354 del 28.12.2010, pag. 1; GU C 347 del 18.12.2010, pag. 19; GU C 376 del 22.12.2011, pag. 81; GU C 182 del 4.8.2009, pag. 19; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 102; GU C 10 del 15.1.2008, pag. 72; GU C 110 del 30.4.2004, pag. 26; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 128; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 115; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 50; GU C 204 del 9.8.2008, pag. 95; GU C 256 del 27.10.2007, pag. 93.

⁽³⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 102.

- la necessità di migliorare la qualità e la quantità dell'occupazione per garantire e rafforzare l'indipendenza economica dei gruppi vulnerabili;
- l'importanza di favorire una più equa ripartizione delle responsabilità familiari e domestiche e di individualizzare i diritti in materia di sicurezza sociale;
- la necessità di creare strutture istituzionali, come il comitato europeo sulla disabilità;
- il rischio che la crisi economica e sociale inasprisca l'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e l'omofobia in tutta l'Europa;
- l'integrazione è un processo sociale complesso, che si sviluppa nel lungo termine, con molteplici dimensioni e il coinvolgimento di una pluralità di attori, specialmente a livello locale.

2.8 Né il CESE né la Commissione hanno affrontato il tema della discriminazione fondata sull'orientamento sessuale in maniera specifica e dettagliata; né tantomeno esiste una tabella di marcia per ridurre il rischio di discriminazione nei confronti delle persone LGBT. Il presente parere si concentrerà soprattutto sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, poiché il CESE ritiene che sia necessario sviluppare una politica nel settore. Allo stesso tempo, va ricordato che esistono diversi altri gruppi vulnerabili che non rientrano nell'ambito delle forme di discriminazione elencate, ma incontrano difficoltà ad accedere e a restare nel mercato del lavoro. Pertanto, l'accesso generalizzato va garantito nel quadro dell'elaborazione di tutte le politiche.

3. Situazione delle persone LGBT nel mercato del lavoro

3.1 Problemi riguardanti l'applicazione della legislazione ⁽⁷⁾

3.1.1 Nel 2009 l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha pubblicato due relazioni ⁽⁸⁾ nelle quali esamina la situazione delle persone LGBT. Una delle prime conclusioni in esse contenute è che esiste una gerarchia nella tutela dalla discriminazione nella quale alcune forme di discriminazione, in particolare quella fondata sul sesso, la razza e l'origine etnica, sono oggetto di una maggiore protezione rispetto ad altre, sebbene gli Stati membri tendano sempre di più a riservare lo stesso livello di tutela a tutti i motivi di discriminazione.

3.1.2 Secondo la FRA, 18 Stati membri dell'UE sono andati oltre i requisiti minimi in materia di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale nell'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento. La maggior parte degli Stati membri ha, pertanto, introdotto una normativa che garantisce la protezione

contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale al di fuori del settore dell'occupazione. In circa 20 Stati membri esiste un'autorità responsabile della lotta alla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale.

3.1.3 Le due relazioni della FRA trattano anche della libera circolazione per le persone LGBT, aspetto che rappresenta un elemento importante del mercato unico del lavoro dell'UE. A tale riguardo va notato che il diritto di famiglia è materia di competenza nazionale, e pertanto i vari Stati membri applicano disposizioni differenti nei confronti delle coppie dello stesso sesso. Inoltre, i paesi hanno tradizioni diverse per quanto riguarda, ad esempio, l'atteggiamento nei confronti del matrimonio e delle unioni tra persone dello stesso sesso; ma ciò può comportare, tra l'altro, l'insorgere di problemi nel momento in cui i cittadini esercitano i loro diritti come quello della libera circolazione delle persone.

3.1.4 La FRA osserva che le coppie dello stesso sesso incontrano notevoli ostacoli nell'esercizio dei loro diritti in materia di libera circolazione, e ciò sia nel caso in cui abbiano contratto il matrimonio o un'unione civile o che siano legate da una relazione stabile e duratura. L'agenzia sottolinea che, in molti casi, tali difficoltà costituiscono una discriminazione diretta e che occorre chiarire gli obblighi che incombono agli Stati membri ai sensi della direttiva sulla libera circolazione ⁽⁹⁾.

3.2 Corte di giustizia dell'Unione europea

3.2.1 La Corte di giustizia ha esaminato due cause sulla discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: *Römer* e *Maruko*. Nella causa *Römer*, la Corte ha affermato che la direttiva sulla parità di trattamento non permette che un pensionato che abbia contratto un'unione civile registrata riceva una pensione complementare di vecchiaia di ammontare inferiore a quanto garantito a un pensionato coniugato, rivelando una discriminazione diretta fondata sull'orientamento sessuale, perché, ai sensi dell'ordinamento nazionale, riguardo alla pensione, le persone interessate si trovavano in una situazione di diritto e di fatto paragonabile a quella di una persona coniugata.

3.2.2 Nella causa *Maruko*, la Corte ha allo stesso modo affermato che la direttiva osta alle disposizioni in base alle quali, dopo il decesso del partner dell'unione registrata, il partner superstite non percepisce una pensione di reversibilità equivalente a quella concessa a un coniuge superstite. Tuttavia, ha anche affermato che spetta al giudice nazionale verificare se il partner superstite sia in una posizione analoga a quella di un coniuge. La Corte ha inoltre rilevato differenze considerevoli nell'UE segnalando che manca, in generale, un'equiparazione tra il matrimonio e le altre forme di unione legalmente riconosciute.

3.3 Problemi di discriminazione sul luogo di lavoro

3.3.1 *Difficoltà di manifestare apertamente il proprio orientamento sessuale sul luogo di lavoro*: da numerosi studi risulta che le persone LGBT sono spesso "invisibili" nel mercato del lavoro, il più delle volte per timore di essere vittimizzate. In numerosi casi queste persone evitano di socializzare con i colleghi per non

⁽⁷⁾ Questa sezione del parere è basata sulle relazioni prodotte dall'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA) e dalla Confederazione europea dei sindacati (CES).

⁽⁸⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Legal Analysis and Homophobia* (Omofobia e discriminazione basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere negli Stati membri dell'UE: analisi giuridica) e *Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation* (Omofobia e discriminazione basata sull'orientamento sessuale e identità di genere negli Stati membri dell'UE: parte II - Situazione sociale).

⁽⁹⁾ Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

essere "scoperte". È stato riscontrato che sul luogo di lavoro esse temerebbero soprattutto di informare i loro superiori circa il loro orientamento sessuale. In taluni ambienti, come quelli militari ed ecclesiastici, la trasparenza è notevolmente inferiore alla media.

3.3.2 Problemi specifici rendono difficile il lavoro: nel mercato del lavoro le persone LGBT si trovano in una situazione particolare rispetto ad altri gruppi vulnerabili, poiché la trasparenza sul loro orientamento sessuale ha un impatto sulla loro vita lavorativa. È comune tra le persone LGBT adottare sul posto di lavoro alcuni comportamenti strategici per evitare di rivelare il loro orientamento sessuale, ad esempio cambiando argomento o lasciando cadere la conversazione tra colleghi. Da alcuni studi risulta che questo adeguamento costante sul luogo di lavoro si ripercuote negativamente sulla salute e sulla produttività delle persone interessate. La discriminazione subita nell'ambito dell'UE dal gruppo LGTB comporta a livello emotivo un'esclusione che deriva dalla vergogna e che produce effetti negativi sia per l'individuo che per la partecipazione al mercato del lavoro. Il CESE ritiene necessario che le varie istituzioni dell'Unione europea intervengano attivamente nella lotta contro l'esclusione causata da tali comportamenti.

3.3.3 Problemi connessi all'accesso alla possibilità di far rispettare i propri diritti sul mercato del lavoro: quando le persone sono oggetto di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, è importante che possano accedere a meccanismi per la presentazione di denunce e rivolgersi alle autorità nazionali responsabili del trattamento delle denunce relative a questo genere di discriminazioni. Accade che numerosi Stati membri semplicemente non dispongano di tale autorità.

3.3.4 Riluttanza a presentare le denunce: il numero di casi documentati di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale è notevolmente basso. Ciò è probabilmente dovuto alla riluttanza da parte delle persone LGBT ad ammettere il proprio orientamento e ad esporsi ad un eventuale mancato riconoscimento dei loro diritti. Esiste anche il rischio che, in caso di denuncia, possano perdere il posto di lavoro. In alcuni casi è importante che la società garantisca alle persone che presentano denuncia una tutela atta a controbilanciare le conseguenze negative collegate a questa azione.

3.3.5 Scarsa informazione: da un'indagine Eurobarometro risulta che le persone non hanno una sufficiente conoscenza della legislazione contro la discriminazione. Quasi la metà (45 %) dei cittadini dell'Unione, al momento di assumere un nuovo dipendente, non sa che esistono leggi contro la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. Anche uno studio della Confederazione europea dei sindacati (CES) ha mostrato che all'interno dei sindacati non esiste una conoscenza approfondita delle attività e delle politiche relative alle persone LGBT. Tale limitata conoscenza dei diritti del lavoro si traduce in una generale

carezza di informazioni e di dati sulla situazione e sulle esperienze delle persone con orientamenti sessuali differenti. Gli studi hanno rilevato che sul posto di lavoro i livelli d'informazione sull'orientamento sessuale e l'identità di genere sono molto bassi. A causa della generale carenza d'informazione, le persone con orientamenti sessuali differenti incontrano serie difficoltà a discutere con datori di lavoro e sindacati d'identità di genere o di discriminazione fondata sull'orientamento sessuale. È pertanto opportuno adoperarsi per accrescere la consapevolezza dei diritti dei cittadini dell'UE, in particolare laddove questa è bassa.

3.3.6 Tutela giuridica e altre iniziative volte a ridurre la discriminazione: in alcuni paesi, l'introduzione della tutela giuridica e di un migliore sostegno alla parità di diritti a livello nazionale ha contribuito a rafforzare più in generale il grado di sensibilizzazione della società, con un impatto positivo anche su sindacati e datori di lavoro. Lo studio della FRA menziona raramente la responsabilità dei datori di lavoro, fatto che evidenzia l'importanza della responsabilità dei dirigenti. Per quanto riguarda le persone LGBT, la gestione della diversità e una cultura aperta hanno un impatto positivo sul luogo di lavoro. La gestione della diversità non impedisce necessariamente la discriminazione, tuttavia, all'interno di un'organizzazione, costituisce un primo passo importante.

3.3.7 Portata del fenomeno della discriminazione: sono stati eseguiti numerosi studi per valutare la portata del fenomeno della discriminazione nei confronti delle persone LGBT sul mercato del lavoro. Le conclusioni hanno dimostrato che quasi la metà degli appartenenti a questo gruppo non rivela il proprio orientamento sessuale sul luogo di lavoro, e che tra un terzo e la metà di coloro che lo fanno si trova a essere oggetto di discriminazione diretta o di commenti offensivi e pregiudizi da parte dei colleghi.

3.3.8 Nell'Unione europea sono stati avviati vari progetti che coinvolgono datori di lavoro, sindacati e settore del volontariato; la Commissione ha fornito aiuti finanziari a tali progetti aumentandone la legittimità. In Francia, i datori di lavoro e i sindacati hanno concluso un accordo sulla parità dei diritti delle famiglie di coppie formate da persone dello stesso sesso. La confederazione sindacale svedese Vision organizza un corso di formazione sulle questioni LGBT volto a sensibilizzare le persone in merito alla discriminazione sul posto di lavoro. Come dimostra l'esperienza, è assolutamente possibile collaborare per cambiare la situazione delle persone con diverso orientamento sessuale sul mercato del lavoro. Il Comitato constata peraltro con rammarico che attività di questo tipo sono rare, e invita quindi la Commissione a dare ampia diffusione alle migliori pratiche e le parti sociali ad essere assai più attive nella lotta contro la discriminazione nei confronti delle persone LGBT sul luogo di lavoro.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/04)

Relatrice: KING

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Il contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 2 voti contrari e 10 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Negli ultimi dieci anni il contributo dell'imprenditoria migrante è andato via via aumentando in Europa. Questa categoria di imprenditori contribuisce infatti alla crescita economica e all'occupazione, spesso recuperando attività artigianali e commerciali cadute in disuso, e partecipa in misura crescente all'erogazione di beni e servizi che presentano un valore aggiunto. Essa funge inoltre da importante collegamento con i mercati globali ed è essenziale per l'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, in quanto gli imprenditori migranti creano occupazione non solo per sé stessi, ma anche, in misura crescente, per la popolazione migrante e per quella autoctona ⁽¹⁾.

1.2 L'Unione europea ha riconosciuto pubblicamente il contributo fondamentale che gli imprenditori migranti possono offrire alla crescita e all'occupazione sostenibile. Tale riconoscimento non dovrebbe però essere scisso dalle priorità immediate dei responsabili politici dell'UE. Un settore dell'imprenditoria migrante dinamico, sostenibile e orientato alla crescita dovrebbe costituire parte integrante della strategia per la crescita e l'occupazione, dello *Small Business Act*, della strategia Europa 2020 e del nuovo programma per la competitività delle imprese e le piccole e medie imprese (COSME): tutte queste iniziative sottolineano infatti l'importanza delle PMI a forte crescita e a elevato valore aggiunto in quanto fulcro di una economia UE orientata verso una crescita sostenibile.

1.3 Gli imprenditori migranti offrono maggiori opportunità sociali alla popolazione migrante, creano una maggiore leadership sociale, rappresentano dei modelli per la società in generale e in particolare per i giovani, favoriscono l'autostima e promuovono la coesione sociale dando nuova vitalità a strade e quartieri.

1.4 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione ⁽²⁾ in cui si riconosce che "occorre [...] rafforzare l'importante ruolo

imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e capacità innovativa". Plaude inoltre all'osservazione contenuta nella comunicazione, secondo cui "promuovendo una strategia più dinamica a favore dell'imprenditoria transnazionale si otterrà di agevolare gli imprenditori attivi tanto negli Stati membri che nei paesi partner. Questo tipo di imprenditoria può creare posti di lavoro nei paesi di origine ed essere un vantaggio sia per l'integrazione degli immigrati che per lo sviluppo degli scambi tra paesi".

1.5 In un momento in cui, con l'aumento della disoccupazione, la creazione di posti di lavoro di qualità diventa priorità cruciale per l'UE, è oltremodo essenziale che i responsabili politici dell'UE riconoscano l'importanza che le imprese di proprietà dei migranti rivestono nell'economia dell'UE sia localmente sia, sempre più spesso, sui mercati internazionali in cui si conferma la domanda di beni e di servizi provenienti dall'UE. Tale necessità è in linea con la strategia della Commissione intesa a sostenere le piccole e medie imprese a espandere la loro attività al di fuori dell'UE, poiché le attività internazionali rafforzano la crescita, migliorano la competitività e favoriscono la sostenibilità a lungo termine delle imprese all'interno dell'Unione.

1.6 Per potenziare la "creatività e capacità innovativa" degli imprenditori migranti, il CESE raccomanda di adottare misure specifiche a livello dell'UE, degli Stati membri e delle comunità locali, al fine di eliminare alla radice la discriminazione e creare condizioni di parità che consentano a tutti di contribuire a una crescita inclusiva e alla creazione di posti di lavoro di qualità.

1.6.1 A livello UE, i decisori politici dovrebbero:

— riconoscere il potenziale dell'imprenditoria migrante per il rafforzamento della crescita previsto dalla strategia Europa 2020;

— riconoscere il potenziale dell'imprenditoria migrante in quanto creatrice di posti di lavoro, integrandola nella strategia europea per l'occupazione, che attualmente considera solo il lavoro retribuito quale strumento di integrazione dei migranti;

⁽¹⁾ Rath, J. et al., *Promoting Ethnic Entrepreneurship in European Cities* (Promuovere l'imprenditoria etnica nelle città europee), Eurofound, Lussemburgo, 2011.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione europea *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi* - COM(2011) 455 final e SEC(2011) 957 final.

- riconoscere il ruolo dell'imprenditoria migrante nella politica europea d'integrazione dei migranti;
- definire e raccogliere, in collegamento con Eurostat e gli Stati membri, statistiche affidabili e armonizzate sul contributo economico e sociale degli imprenditori migranti in tutta l'UE. Una tale pratica può contribuire a migliorare le politiche UE in materia di immigrazione;
- continuare a favorire il sostegno pubblico agli imprenditori per evitare che imprese sane siano impossibilitate ad accedere a finanziamenti adeguati, con conseguenze negative per l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita delle imprese;
- costituire un quadro che serva a sensibilizzare e a incoraggiare la condivisione di buone pratiche nei programmi che puntano ad accrescere le capacità e la sostenibilità degli imprenditori migranti;
- sviluppare relazioni strategiche con i paesi d'origine che ora cercano di svolgere un ruolo proattivo coinvolgendo direttamente le comunità di migranti presenti nell'UE in attività imprenditoriali nel paese d'origine e nell'UE;
- ricorrere ad accordi commerciali, ove appropriato, quale meccanismo per incoraggiare le attività imprenditoriali congiunte tra imprenditori migranti stabiliti nell'UE e i loro paesi di origine, sostenendo in questo modo la strategia UE per l'espansione delle attività delle piccole e medie imprese al di fuori dell'UE.

1.6.2 Gli Stati membri dovrebbero:

- riconoscere e promuovere l'imprenditoria migrante quale parte integrante di politiche d'integrazione di più ampio respiro;
- rivedere il quadro regolamentare e strutturale per avviare un'attività in generale procedendo a una riduzione degli obblighi amministrativi superflui che possono ostacolare l'avvio di un'impresa;
- ridurre al minimo il rischio di immigrazione illegale e in particolare di impiego illegale attuando la direttiva 2009/52/CE⁽³⁾ del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009, il cui articolo 14 impone agli Stati membri di effettuare "ispezioni efficaci e adeguate sul loro territorio";
- contribuire ad aumentare i tassi d'occupazione a lungo termine fornendo un maggior sostegno alle imprese migranti già esistenti, in particolare quelle gestite da donne e da giovani, per renderle più sostenibili;
- promuovere iniziative di sensibilizzazione e rafforzare le capacità delle organizzazioni intermedie come ad esempio

le associazioni di categoria, le camere di commercio e le cooperative, in modo che possano aiutare queste imprese a conformarsi agli obblighi di legge, ad esempio per quanto riguarda il lavoro e la fiscalità.

1.6.3 Gli enti locali e la società civile, comprese le parti sociali, dovrebbero:

- proseguire i programmi che accrescono il capitale umano e sociale degli imprenditori migranti offrendo servizi di diverso tipo, come consulenza e informazione, formazione, messa in rete e tutoraggio;
- creare o accrescere le opportunità per gli imprenditori migranti migliorando l'accesso delle loro organizzazioni alle organizzazioni dei paesi d'accoglienza;
- accrescere la sostenibilità delle imprese migranti. Maggiore attenzione andrebbe rivolta alle imprese migranti esistenti, soprattutto se attive in settori di valore elevato, invece di concentrarsi solo sulle nuove imprese;
- l'accesso al credito è un aspetto molto importante dell'attività imprenditoriale; bisognerebbe quindi mettere a punto un maggior numero di programmi volti ad accrescere il capitale finanziario dei lavoratori migranti:
 - informandoli sulle fonti di finanziamento;
 - fornendo loro una formazione specifica;
 - approfondendo, presso gli istituti di credito, la conoscenza, l'esperienza e la comprensione di questa categoria specifica di imprese clienti.

2. Osservazioni generali

2.1 L'Europa si trova a dover affrontare una serie di mutamenti demografici di rilievo: un calo della popolazione particolarmente marcato in diverse regioni, un forte invecchiamento demografico e una bassa natalità. Tuttavia, tra il 2004 e il 2008, la popolazione nell'UE è aumentata globalmente di circa 2 milioni l'anno, soprattutto a causa della migrazione netta. I migranti hanno contribuito in varie forme alla crescita economica dei paesi d'accoglienza, ad es. portando con sé competenze e capacità nuove, contribuendo a colmare le carenze di manodopera e, in veste di imprenditori, creando nuove aziende e nuove attività.

2.2 Il contributo offerto dai migranti all'economia tramite la creazione diretta di nuove attività è un aspetto cui è stata dedicata soltanto una limitata attenzione. Il presente parere intende allargare le attuali conoscenze riguardo all'imprenditoria migrante e formulare raccomandazioni volte a promuovere e riconoscere il successo delle imprese migranti potenziando ulteriormente il loro contributo alla crescita economica.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:IT:PDF>.

2.3 È difficile confrontare tra loro i paesi dell'UE in termini di contributo dei lavoratori migranti all'imprenditoria e alla creazione di occupazione: le difficoltà sono dovute all'eterogeneità delle fonti di dati disponibili per i singoli paesi e alla mancanza di una definizione del concetto di "imprenditore migrante" concordata a livello internazionale.

2.4 Il presente documento riprende in buona sostanza gli interventi presentati il 24 novembre 2011 dal gruppo di studio permanente *Immigrazione e integrazione* (IMI) del CESE ⁽⁴⁾ in occasione di un'audizione sul contributo degli imprenditori migranti all'economia dell'UE.

2.5 Per imprenditore migrante si intende un titolare d'impresa nato al di fuori del territorio dell'UE "che cerca di generare valore tramite la creazione o l'espansione di un'attività economica" ⁽⁵⁾. L'imprenditore può essere un lavoratore autonomo, e dare quindi lavoro solo a se stesso, oppure avere dei dipendenti ⁽⁶⁾.

2.6 Il presente parere si concentra sugli imprenditori-lavoratori autonomi avvalendosi di dati ottenuti da indagini sulla forza lavoro per permettere un confronto tra gli Stati membri e tra imprenditori migranti e imprenditori autoctoni. L'analisi privilegia inoltre gli imprenditori non agricoli, secondo la norma applicata alla ricerca sull'imprenditoria.

3. Caratteristiche degli imprenditori migranti

3.1 Maggiore imprenditorialità dei lavoratori migranti

3.1.1 Dall'indagine sulle forze di lavoro dell'UE ⁽⁷⁾ emerge che le tendenze dell'imprenditoria migrante variano da uno Stato membro all'altro: nel Regno Unito, in Francia, Belgio, Danimarca e Svezia, gli imprenditori migranti superano, nell'ambito della forza lavoro complessiva, gli autoctoni di una percentuale che varia tra l'1,5 e il 2,9, mentre in Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Irlanda, Germania e Austria rappresentano una percentuale inferiore rispetto agli autoctoni.

3.1.2 A livello regionale, il tasso complessivo di lavoratori autonomi (autoctoni e migranti) è superiore nell'Europa meridionale e centro-orientale. Tuttavia, nell'Europa centro-orientale i lavoratori migranti presentano una maggiore propensione al lavoro autonomo rispetto agli autoctoni, mentre nell'Europa meridionale si assiste al fenomeno inverso.

3.1.3 La sovrarappresentazione dei migranti tra i lavoratori autonomi in Polonia, Slovacchia, Repubblica ceca e Ungheria è in parte dovuta a una regolamentazione nazionale relativamente flessibile in materia di rilascio di visti agli imprenditori migranti e alla situazione occupazionale di questi paesi. La presenza di una percentuale minore di imprenditori migranti nei paesi dell'Europa meridionale può essere invece dovuta al fatto che i migranti in questi paesi non hanno forse avuto il tempo di accumulare il capitale umano, fisico e sociale necessario per

avviare un'attività e ciò per scarsa padronanza della lingua locale o per difficoltà a ottenere il riconoscimento delle qualifiche di cui sono in possesso.

3.1.4 I dati relativi al numero di nuovi imprenditori in un determinato anno sembrano inoltre suggerire che i migranti tendono ad avere più spirito imprenditoriale rispetto agli autoctoni. Nel periodo 1998-2008 i nuovi imprenditori migranti sono mediamente raddoppiati di numero in Germania (superando i 100 000 l'anno) e nel Regno Unito (arrivando a quasi 90 000). In Spagna e Italia sono invece aumentati in media rispettivamente di sei e otto volte (arrivando rispettivamente a oltre 75 000 e a 46 000). In Francia l'aumento nel periodo considerato è stato contenuto (per un totale di 35 000) ⁽⁸⁾.

3.1.5 I migranti hanno più spirito imprenditoriale degli autoctoni anche se considerati in termini relativi al loro peso demografico. Nel Regno Unito, ad esempio, rappresentano l'8 % della popolazione britannica, ma possiedono circa il 12 % delle PMI impiantate nel paese.

3.1.6 Queste conclusioni sono in linea con uno studio condotto di recente negli Stati Uniti in base al quale gli immigrati costituiscono il 18 % dei titolari di piccole imprese, mentre rappresentano il 13 % della popolazione totale e il 16 % della forza lavoro ⁽⁹⁾.

3.2 Sostenibilità delle imprese gestite da lavoratori migranti

3.2.1 Se tra i lavoratori che intraprendono ogni anno un'attività imprenditoriale i migranti sono più numerosi degli autoctoni, anche il numero degli imprenditori che si ritirano dall'attività è maggiore tra i migranti. Questo tasso di sopravvivenza meno elevato può indicare che il lavoro autonomo è uno strumento per passare al lavoro stipendiato o che tra le imprese migranti i fallimenti sono più frequenti. In Francia, ad esempio, solo il 40 % delle imprese di proprietà di cittadini stranieri risultava ancora attivo a cinque anni dalla creazione, mentre la percentuale delle imprese fondate da cittadini francesi ancora in vita dopo lo stesso periodo di tempo era del 54 % ⁽¹⁰⁾. Da uno studio OCSE ⁽¹¹⁾ è emerso che, anche tenendo conto di qualifiche, esperienza e altri fattori, le imprese migranti hanno il 27 % in meno di probabilità di sopravvivenza rispetto alle imprese autoctone.

3.3 Settori ad alto valore

3.3.1 Nei paesi d'accoglienza gli imprenditori migranti intraprendono un ventaglio di attività paragonabile per ampiezza a quello scelto dagli imprenditori autoctoni. Questa trasformazione rispetto alle prime imprese, intese principalmente a soddisfare i bisogni di una popolazione appartenente alla stessa minoranza etnica, è in parte attribuibile all'acquisizione di un livello d'istruzione più elevato da parte di numerosi migranti, nonché a cambiamenti intervenuti nelle strutture economiche delle società postindustriali.

⁽⁸⁾ Si veda la pagina: <http://dx.doi.org/10.1787/888932442104>.

⁽⁹⁾ Si veda la pagina: <http://www.fiscalpolicy.org/immigrant-small-business-owners-FPI-20120614.pdf>.

⁽¹⁰⁾ Breem, Y. (2009), *Les entreprises créées en 2002 par des ressortissants des pays tiers: de plus grandes difficultés à survivre* (Le imprese create nel 2002 da cittadini di paesi terzi: maggiori difficoltà di sopravvivenza), Infos Migrations, n. 13, Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) (Ufficio statistiche, studi e documentazione), ministero dell'Immigrazione, dell'integrazione, dell'identità nazionale e dello sviluppo solidale.

⁽¹¹⁾ *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries* (Aperto! - l'imprenditoria migrante nei paesi dell'OCSE), 2010.

⁽⁴⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-migrant-entrepreneurs-contribution-present>.

⁽⁵⁾ Definizione di imprenditore adottata dall'OCSE, 2008.

⁽⁶⁾ Rath, J., Eurofound (2011), *Op. cit.*

⁽⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

3.3.2 In Europa, benché numerosi imprenditori di origine straniera lavorino in settori maggiormente associati per tradizione alle imprese migranti (commercio all'ingrosso e al dettaglio), molti altri operano in settori che lo sono meno: ad esempio, il 18 % è impegnato nell'edilizia, circa l'8 % nel settore professionale, scientifico e tecnico, il 6 % circa nei processi produttivi e un altro 6 % nella sanità e nell'assistenza sociale.

3.4 Profilo dell'imprenditore

3.4.1 In linea generale, l'imprenditore migrante e quello autoctono presentano un profilo analogo: tendono ad essere *qualificati* e di sesso *maschile* e tre su quattro hanno *più di 35 anni*. Sono inoltre mediamente più anziani dei lavoratori stipendiati o salariati. Ciò potrebbe essere motivato dalla necessità di accumulare un capitale sociale e fisico sufficiente, oltre ad acquisire esperienza, prima di poter avviare un'attività.

3.4.2 Gli imprenditori migranti presentano un *livello medio d'istruzione più elevato* rispetto ai loro omologhi autoctoni in quanto nel 30-40 % dei casi possiedono un diploma di studi superiori.

3.4.3 Quasi due terzi degli imprenditori migranti sono nel paese d'accoglienza *da più di 10 anni*, mentre tra i lavoratori migranti che svolgono un lavoro dipendente questa percentuale scende a poco più del 50 %.

3.4.4 La propensione dei migranti a diventare imprenditori varia a seconda delle regioni d'origine: i più propensi sono i cittadini di origine asiatica, i meno propensi quelli di origine latino-americana e africana. Le differenze riscontrabili nel comportamento imprenditoriale dei vari gruppi di migranti possono in gran parte essere spiegate dal diverso livello di istruzione e di ricchezza. Un'ulteriore spiegazione è data dal fatto che le economie di alcuni paesi d'origine presentano per tradizione una percentuale più elevata di imprenditori e i migranti da essi provenienti hanno maggiori probabilità di avviare un'attività nel paese d'accoglienza.

3.4.4.1 Si noti che anche l'esperienza del migrante non è uniforme, ma varia a seconda del paese d'origine. Per esempio, i dati rilevati nel Regno Unito indicano che se i tassi di occupazione della comunità migrante pakistana corrispondessero a quelli della comunità indiana, le percentuali di donne e uomini appartenenti a questo gruppo aumenterebbero rispettivamente del 24 % e del 136 %, ossia di circa 96 000 persone occupate.

4. Il contesto dell'UE

4.1 Il programma di Stoccolma definisce l'agenda delle azioni dell'Unione europea nel settore Giustizia e affari interni per il periodo 2010-2014; Uno degli aspetti di questo programma è l'integrazione efficace dei migranti al fine di rafforzare i valori democratici e la coesione sociale, e promuovere il dialogo interculturale a tutti i livelli.

4.2 Il Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi sostiene, con un bilancio di 825 milioni di EUR per il

periodo 2007-2013, le iniziative nazionali ed europee volte a facilitare l'integrazione degli immigrati nelle società europee. Esso comprende anche progetti nel campo dell'imprenditorialità e dell'educazione all'imprenditorialità⁽¹²⁾.

4.3 La comunicazione della Commissione dal titolo *Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi*⁽¹³⁾ riconosce il ruolo importante degli imprenditori migranti. Tuttavia, nelle iniziative europee più emblematiche come la strategia Europa 2020 non si fa accenno al contributo potenziale di questi ultimi alla crescita e all'occupazione sostenibile.

4.4 Il pacchetto Occupazione dell'UE si concentra solo sul lavoro retribuito quale strumento di integrazione dei migranti, mentre esclude il ruolo degli imprenditori migranti, che possono invece contribuire alla creazione di posti di lavoro di qualità e sostenibili, nonché agevolare l'integrazione economica e sociale dei cittadini migranti e autoctoni.

4.5 I responsabili delle politiche dell'UE dovrebbero integrare l'imprenditoria migrante in modo attivo e coerente nelle strategie dell'UE. Si dovrebbe inoltre riconoscere e sostenere il ruolo degli imprenditori migranti nella strategia per l'integrazione dei migranti.

5. Il contributo degli imprenditori migranti

5.1 Mercato del lavoro

5.1.1 L'*indagine sulle forze di lavoro dell'UE 1998-2008* evidenzia il contributo positivo offerto dagli imprenditori migranti all'occupazione anche se, per la maggior parte, gli imprenditori (siano essi autoctoni o migranti) danno lavoro solo se stessi.

5.1.2 Essi creano in media tra 1,4 e 2,1 posti di lavoro supplementari. Da un confronto con gli imprenditori autoctoni emerge tuttavia che i migranti creano un numero di posti di lavoro relativamente minore. Fanno eccezione a questa osservazione generale le situazioni rilevate nella Repubblica ceca, in Ungheria, in Slovacchia e nel Regno Unito, in cui gli imprenditori migranti sembrano creare maggiore occupazione di quelli autoctoni.

5.1.3 Il loro contributo all'occupazione complessiva è aumentato nel tempo. Dal 1998 al 2008 il numero di lavoratori impiegati dagli imprenditori migranti è aumentato in Spagna, Italia, Austria, Germania e Paesi Bassi, mentre nel Regno Unito e in Francia il loro contributo all'occupazione si è mantenuto costantemente elevato. Per fornire un esempio, nel 2007 e nel 2008 gli imprenditori migranti hanno impiegato annualmente oltre 750 000 lavoratori in Germania, quasi 500 000 nel Regno Unito e in Spagna, quasi 400 000 in Francia e quasi 300 000 in Italia.

⁽¹²⁾ Si veda la pagina: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm.

⁽¹³⁾ COM(2011) 455 final e SEC(2011) 957 final.

5.1.4 In termini relativi, questo contributo all'occupazione corrisponde a un valore che si colloca tra l'1,5 e il 3 % della forza lavoro occupata complessivamente. I paesi in cui risulta più marcato il contributo dei migranti all'occupazione complessiva sono il Lussemburgo (8,5 %) e l'Irlanda (4,9 %). Mentre la limitatezza dei dati disponibili non consente di stabilire se gli imprenditori migranti si avvalgano soprattutto di altri lavoratori migranti, alcuni studi hanno dimostrato che tali imprenditori impiegano lavoratori sia autoctoni che migranti.

5.2 Economia

5.2.1 Gli imprenditori migranti non si limitano a contribuire alla creazione di posti di lavoro: essi partecipano anche alla crescita economica complessiva del paese d'accoglienza. È molto difficile raccogliere prove empiriche concrete riguardo al loro reale contributo all'economia dell'UE; sono tuttavia disponibili dati relativi al Regno Unito che stimano il contributo di queste imprese all'economia britannica a 25 miliardi di sterline l'anno (ovvero il 6 % del valore aggiunto lordo creato dalle PMI (per il 2007, 430 miliardi di sterline) ⁽¹⁴⁾).

5.2.2 Dati analoghi si ritrovano in uno studio statunitense, in base al quale le piccole imprese in cui gli immigrati costituiscono la metà o più dei titolari apportano 776 miliardi di dollari l'anno, vale a dire il 13 % dell'apporto totale delle piccole imprese (6 000 miliardi nel 2007).

5.2.3 Un'altra indicazione è fornita dai dati relativi alla Francia, i quali mostrano che nel 2009 i migranti hanno ricevuto 47,9 miliardi di euro dallo Stato (previdenza, alloggi, istruzione, ecc.) fornendo da parte loro 60,3 miliardi di euro, il che corrisponde a un contributo netto alle finanze pubbliche francesi dell'ordine di 12,4 miliardi di euro ⁽¹⁵⁾.

5.2.4 Il CESE ritiene che nell'UE il contributo potrebbe essere maggiore se si potesse fornire agli imprenditori migranti che

operano nell'economia informale il sostegno necessario per passare all'economia ufficiale.

5.3 Scambi commerciali

5.3.1 È dimostrato che gli imprenditori migranti contribuiscono a creare opportunità di scambio per il paese d'accoglienza riducendo i costi delle transazioni commerciali con i loro paesi d'origine grazie alle loro reti di contatti e alla loro conoscenza dei mercati di tali paesi. In Svezia, ad esempio, il 22 % delle attività di proprietà straniera punta almeno in parte, con le proprie merci e i propri servizi, ai mercati internazionali, rispetto invece al 15 % delle imprese autoctone ⁽¹⁶⁾. È stato anche dimostrato che un 10 % di aumento della presenza di migranti in Svezia è stato accompagnato da un incremento medio delle esportazioni e delle importazioni del 6 e del 9 % rispettivamente ⁽¹⁷⁾. Questi dati sembrano indicare che i migranti possano svolgere un ruolo importante di promotori del commercio estero in quanto riducono le barriere implicite esistenti tra il paese d'accoglienza e quello d'origine.

5.3.2 Un altro esempio è rappresentato dal Regno Unito. Gli imprenditori migranti offrono un accesso diretto a una comunità migrante in continuo aumento, con un reddito disponibile stimato in oltre 30 milioni di euro, oltre a fornire nuove occasioni di attività in mercati globali come l'India, la Cina, e i paesi dell'Africa, dei Caraibi e dell'America Latina.

5.4 Si noti che l'imprenditoria migrante non si limita a creare occupazione e a stimolare l'economia. Essa può infatti accrescere le opportunità sociali dei lavoratori migranti, realizzare una maggiore leadership sociale, favorire l'autostima e promuovere la coesione sociale tra i cittadini, dando nuova vitalità a strade e quartieri.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁴⁾ <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/b/11-515-bigger-better-business-helping-small-firms>.

⁽¹⁵⁾ <http://www.europeanvoice.com/article/imported/time-to-value-migrants-contribution/74527.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Agenzia svedese per la crescita economica e regionale, 2007.

⁽¹⁷⁾ Hatzigeorgiou A., in *Open for Business - Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, OCSE (2010).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Eliminare alla radice la violenza domestica contro le donne» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/05)

Relatore: **SOARES**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 24 maggio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Eliminare alla radice la violenza domestica contro le donne.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nel 2006, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si è già espresso sulla violenza domestica contro le donne⁽¹⁾, illustrando la preoccupazione della società civile nei confronti di tale questione. Le raccomandazioni formulate nel precedente parere sono tuttora valide e quindi non saranno ripetute nel presente documento.

1.2 Il CESE in quanto rappresentante della società civile organizzata, consapevole del fatto che il problema della violenza di genere, che include la violenza domestica, è una questione che riguarda tutti, ribadisce il suo impegno alla lotta contro questo flagello attraverso tutti i mezzi possibili, prendendo in considerazione, tra le altre possibilità, anche l'organizzazione di un dibattito biennale su tale problema.

1.3 Il CESE raccomanda quanto segue alle istituzioni e agli Stati membri dell'UE:

1.3.1 **diritti umani:** la violenza di genere in ambito domestico va affrontata come un problema di diritti umani, il che consentirà di trovare una soluzione globale e multisettoriale al problema;

1.3.2 **modelli di sicurezza e di rischio:** è necessario adottare misure per modificare i modelli di sicurezza e di rischio, rafforzando il convincimento che la violenza contro le donne in ambito domestico non è un problema individuale, privato e isolato, bensì una questione di sicurezza e di ordine pubblico;

1.3.3 **prevenzione:** è opportuno elaborare una politica per prevenire la violenza domestica attraverso la creazione di spazi multidisciplinari di sostegno dotati di risorse e di personale specializzato e piani d'azione interministeriali che coinvolgano gli uomini e i giovani nell'eliminazione della violenza domestica;

1.3.4 **politiche di protezione:** bisogna garantire alle donne vittime di violenza un accesso prioritario agli alloggi, al sostegno economico, alla formazione, ad un lavoro dignitoso basato sul principio "a lavoro uguale, salario uguale";

1.3.5 **armonizzazione dei criteri statistici:** deve proseguire l'armonizzazione dei criteri per la registrazione dei casi di violenza di genere, per permettere che i dati raccolti siano paragonabili;

1.3.6 **istruzione:** occorre trasformare la mentalità attraverso il contributo dell'istruzione, il che significa, tra le altre cose, realizzare veri e propri programmi di coeducazione, mettere fine al linguaggio sessista nei testi scolastici e assicurare una formazione iniziale e permanente dei professori in cui vi sia spazio per la problematica della violenza di genere, compresa quella domestica;

1.3.7 **mezzi di comunicazione:** si deve garantire la piena applicazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi⁽²⁾, in modo da eliminare l'immagine negativa delle donne nei mezzi di comunicazione, e in particolare nella pubblicità;

1.3.8 **salute:** bisogna rafforzare il convincimento che la violenza domestica contro le donne è una variabile di rischio in termini di salute;

1.3.9 **corresponsabilità:** si devono potenziare e sostenere le misure che promuovano la corresponsabilità di uomini e donne nell'assistenza ai figli, ai parenti più anziani e ai familiari con esigenze particolari;

1.3.10 **organizzazioni della società civile:** è importante sostenere le organizzazioni che si occupano di donne vittime di violenza domestica o che promuovono azioni di sensibilizzazione / formazione nella lotta alla violenza di genere;

1.3.11 **Anno europeo di lotta contro la violenza di genere:** è necessario dedicare un Anno europeo a questo tema;

1.3.12 **convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica:** il CESE invita l'Unione europea e tutti gli Stati membri a firmare, ratificare e applicare detta convenzione, adottata nel 2011.

⁽¹⁾ GU C 110 del 9.5.2006, pagg. 89-94.

⁽²⁾ Direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2010.

2. Introduzione

2.1 Qualsiasi violenza perpetrata contro un essere umano rappresenta un attentato alla sua dignità, alla sua integrità fisica e psicologica, ai diritti umani e ai principi di una società democratica.

2.2 Essendo obbligati a rispettare, tutelare e promuovere i diritti dei loro cittadini, gli Stati devono investire ingenti risorse pubbliche in servizi e in personale specializzato in grado di soddisfare tali obblighi.

2.3 La società condanna la violenza pubblica e appoggia le azioni cui gli Stati ricorrono per reprimerla e punire chi la pratica.

2.4 Esiste però un'altra forma di violenza, passata spesso sotto silenzio, che viene praticata dentro casa e che colpisce le sue vittime in modo forse più brutale: la violenza domestica.

Tutti i membri di una famiglia possono essere, occasionalmente o in forma permanente, vittime di diversi tipi di violenza, i quali possono portare anche alla morte.

2.5 Tutti questi tipi di violenza meritano attenzione, preoccupazione e azione da parte delle autorità. Ma la realtà è che il gruppo sistematicamente più colpito è quello delle donne: la violenza domestica è una delle cause principali della mortalità femminile. Il presente parere pertanto si concentra sulla violenza domestica contro le donne.

2.6 L'Unione europea definisce la violenza contro le donne *qualsiasi atto di violenza di genere che produca o sia in grado di produrre danni fisici, sessuali o psicologici oppure sofferenze alle donne, incluse la minaccia di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, tanto nella sfera pubblica quanto nella vita privata* ⁽³⁾.

2.7 Nonostante gli sforzi realizzati già da vari decenni dalle pubbliche autorità e da diversi settori - organizzati o meno - della società, questa forma di violenza continua ad essere vista come un problema privato, mentre in realtà si tratta di un problema pubblico.

2.8 La violenza domestica è un reato che deve essere punito dalla legge. Il CESE riconosce gli sforzi condotti da diversi Stati membri dell'UE per punire, attraverso misure più dure, tutti coloro che se ne macchiano. Bisogna però anche individuare le cause profonde del fenomeno ed elaborare le strategie necessarie per sconfiggerlo, anche attraverso una migliore comprensione del fenomeno stesso da parte degli uomini.

2.9 D'altro canto, la crisi economica sta colpendo duramente le politiche sociali in molti Stati membri dell'UE. Servizi pubblici di base come la sanità, l'istruzione e i servizi sociali subiscono dei tagli proprio quando le famiglie, e soprattutto le donne, ne hanno più bisogno. Chiudono i servizi di assistenza speciale per le donne e i centri di accoglienza per le donne maltrattate, i bilanci degli uffici nazionali per la parità di genere vengono ridotti, vengono cancellati progetti di prevenzione, campagne sui mezzi di comunicazione, ecc.

2.10 Il persistere degli stereotipi di genere e di una società patriarcale, che vanno di pari passo con le disparità economiche, la discriminazione nei confronti delle donne - in aspetti quali l'occupazione, il salario, l'accesso ad altre risorse economiche - e, infine, la mancanza d'indipendenza economica, riducono la capacità di azione delle donne e ne aumentano la vulnerabilità alla violenza domestica.

L'attuale crisi economica e le politiche applicate con l'intento preciso di combatterla, nonché il processo di liberalizzazione delle economie e la privatizzazione del settore pubblico, non solo rafforzano la divisione del lavoro per sesso, ma provocano anche un aumento delle disparità, acuendo le condizioni che portano alla violenza.

2.11 L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ⁽⁴⁾ ha riconosciuto gli effetti negativi della globalizzazione sulle strutture sociali. Una globalizzazione sregolata può dar luogo a forme aggravate di violenza contro le donne, anche sotto forma di tratta di esseri umani.

2.12 Le donne che appartengono a minoranze, le donne migranti, le donne in condizioni di povertà che vivono in comunità rurali o remote, le donne che stanno scontando una pena detentiva, le donne negli istituti di assistenza e ricovero, le donne con disabilità mentali e fisiche e le donne anziane corrono un rischio maggiore di subire violenza.

2.13 Il presente parere d'iniziativa intende fare un bilancio della violenza domestica contro le donne in Europa, fornire una visione d'insieme delle misure adottate e sensibilizzare ulteriormente la società nei confronti di questo problema.

2.14 Il CESE, in quanto portavoce della società civile organizzata, è disposto ad organizzare - in collaborazione con le organizzazioni impegnate contro la violenza domestica - un forum di dibattito per discutere proposte tese alla totale eliminazione di questo tipo di violenza e per condividere esempi di buone pratiche che portino all'adozione di misure preventive efficaci.

3. La convenzione del Consiglio d'Europa - Uno strumento da ratificare e da attuare

3.1 Nel 2011 il Consiglio d'Europa ha adottato una convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica ⁽⁵⁾. Si tratta del primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che crea un quadro giuridico globale volto a prevenire la violenza, proteggere le vittime e condannare gli aggressori. La convenzione rappresenta un ammonimento per una maggiore parità tra uomini e donne, perché la violenza contro le donne trova le sue radici profonde nella disuguaglianza di genere e viene perpetuata da una cultura patriarcale e d'indifferenza nei confronti di questa realtà.

⁽⁴⁾ WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses ("Studio multipaese dell'OMS sulla salute delle donne e sulla violenza domestica contro la donna: primi risultati su diffusione, conseguenze in termini di salute e reazioni delle donne") (Ginevra, WHO, 2005).

⁽⁵⁾ Convenzione del Consiglio d'Europa, approvata l'11 maggio 2011 a Istanbul (Turchia) (<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/texts/Convention%20210%20Italian%20version.pdf>).

⁽³⁾ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>.

3.2 La convenzione tiene conto di tutti i tipi di violenza (fisica, psicologica, molestie sessuali, matrimonio forzato, mutilazione genitale femminile, stalking, sterilizzazione o aborto forzato), indipendentemente dall'età, dalle origini etniche o dalla nazionalità, dalla religione, dall'origine sociale, dalla situazione migratoria o dall'orientamento sessuale della vittima.

3.3 La convenzione è stata finora ratificata da un solo Stato ⁽⁶⁾ e firmata da 20 paesi ⁽⁷⁾, alcuni con riserve (Germania, Serbia e Malta). Il CESE esorta l'UE e tutti gli Stati membri dell'Unione a firmare, ratificare e attuare quanto prima la convenzione di Istanbul.

4. Osservazioni generali

4.1 Nell'UE, il 45 % delle donne sostiene di aver subito almeno una volta una violenza di genere. Tra il 40 e il 45 % delle donne afferma di aver subito molestie sessuali sul lavoro. Si stima che in Europa ogni giorno 7 donne muoiano vittime di violenza di genere ⁽⁸⁾.

4.2 Il fenomeno ha inoltre un forte impatto economico: si calcola che la violenza sulle donne nei 47 paesi membri del Consiglio d'Europa abbia un costo annuale di almeno 32 miliardi di euro.

4.3 In un'indagine condotta nel 2010, Eurobarometro ha osservato che il fenomeno è ben noto ai cittadini (98 % degli intervistati) e presenta una grande incidenza (un intervistato su quattro ha affermato di conoscere una donna vittima di violenza domestica, mentre uno su cinque ha affermato di conoscere un autore di violenze domestiche).

4.4 Già nel 1980 la seconda conferenza mondiale sulla condizione giuridica e sociale della donna aveva stabilito che la violenza contro le donne è il reato più passato sotto silenzio al mondo. Tredici anni dopo, la conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna ha riconosciuto i diritti delle donne come diritti umani. Gli Stati membri dell'Unione europea si sono assunti l'impegno di conseguire gli obiettivi fondamentali della piattaforma d'azione di Pechino del 1995.

4.5 Nella dichiarazione finale del Secondo vertice europeo delle donne al potere (Cadice, marzo 2010) ⁽⁹⁾, 25 donne ministro e numerosi leader politici di tutta l'UE hanno riconosciuto che c'è ancora strada da fare per raggiungere la parità di genere e che la violenza contro le donne è un problema permanente che rappresenta una grave violazione dei diritti umani. Nel documento si afferma che gli stereotipi sessisti continuano a produrre discriminazioni e si avverte che le giovani generazioni riproducono comportamenti sessisti.

4.6 Le istituzioni europee hanno elaborato diversi documenti di analisi e d'azione ai quali si fa riferimento, anche se in forma non esaustiva, nel presente parere:

⁽⁶⁾ Turchia.

⁽⁷⁾ Albania, Austria, Spagna, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Lussemburgo, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Malta, Montenegro, Norvegia, Portogallo, Regno Unito, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ucraina.

⁽⁸⁾ EWL Barometer, *National Action Plans on Violence against Women in the EU* ("Piani d'azione nazionali sulla violenza contro le donne nell'UE"), European Women's Lobby, agosto 2011 (www.womenlobby.org).

⁽⁹⁾ http://www.igualdad.us.es/pdf/Docuemta_Otros_Cumbre.pdf.

4.6.1 Consiglio europeo:

— Conclusioni del Consiglio sull'eliminazione della violenza contro le donne nell'Unione europea (8 marzo 2010) in cui la Commissione e gli Stati membri sono invitati a proseguire gli sforzi nella lotta alla violenza contro le donne e a promuovere azioni per assicurarne il finanziamento.

4.6.2 Parlamento europeo:

— Risoluzione sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'Unione relativo alla lotta contro la violenza alle donne (2011).

— Nel settembre 2011, il Parlamento europeo ha approvato la concessione dello status di protezione europea alle vittime di violenze di genere, molestie sessuali, sequestro o tentato omicidio. Questa misura ha rappresentato un passo importante verso la creazione di uno spazio europeo di protezione delle donne.

4.6.3 Commissione europea:

— Carta delle donne (2009), Piano d'azione per l'applicazione del Programma di Stoccolma (2010), Strategia per la parità tra uomini e donne 2010-2015;

— Diversi studi sulla violenza contro le donne per una conoscenza più approfondita di questo problema;

— Adozione, il 18 maggio 2011, di un pacchetto di proposte volte a rafforzare i diritti delle vittime di reati (Direttiva orizzontale che stabilisce standard minimi concernenti i diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reati; Regolamento relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile);

— Finanziamento di programmi specifici, ad esempio Daphne III, e di organizzazioni europee di lotta alla violenza contro le donne (Lobby europea delle donne).

4.7 Inoltre gli Stati membri, sebbene non in modo generalizzato, hanno adottato norme legislative volte a criminalizzare la violenza domestica prendendo misure più drastiche contro gli aggressori, classificando la violenza domestica come reato pubblico, ecc.

4.8 Anche se continuano a mancare dati statistici affidabili e paragonabili sulla violenza domestica a livello nazionale ed europeo, i dati resi noti sono sufficientemente allarmanti e non lasciano dubbi circa l'entità del problema ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Cfr. la relazione "Combattere il delitto d'onore in Europa" presentata l'8 marzo 2012 (Giornata internazionale della donna) dalla Fondazione Surgir (organizzazione senza fini di lucro con sede in Svizzera).

4.9 Nonostante i dati a disposizione e l'adozione di norme più rigorose, la verità è che nella popolazione persiste l'idea generalizzata di vivere in una società egualitaria, cosa che può snaturare il dibattito non solo sulla violenza domestica ma anche su altri tipi di violenza e di disparità tra uomini e donne, ad esempio in termini di differenze salariali, promozione delle carriere ecc.

4.10 Un tipo di violenza che non viene ricordata, in quanto invisibile per il mondo esterno, è la violenza psicologica. È venuto il momento di rompere il silenzio e di riconoscere che la violenza psicologica è una violazione dei diritti umani che deve essere introdotta nella normativa sulla violenza di genere.

4.11 Le donne che sopravvivono alla violenza psicologica spesso risultano gravemente traumatizzate nel corso della loro vita e hanno bisogno di un sostegno multidisciplinare a 360 gradi, all'interno di un ambiente riabilitativo sicuro. Costrette a vivere nel più completo isolamento sociale senza prove tangibili degli atti violenti subiti, temono che nessuno creda loro. La riabilitazione richiede essenzialmente che coloro che prestano assistenza credano alle donne vittime di violenza.

4.12 La violenza domestica ha un impatto non solo sulle vittime dirette ma anche su chi assiste a tali violenze o ne è al corrente. Colpisce in particolare i bambini, la cui fragilità emotiva li rende particolarmente vulnerabili e gli effetti possono durare tutta la vita.

4.13 Anche se la violenza domestica non si limita alle aggressioni nei confronti delle donne, occorre chiedersi perché altri delitti commessi dentro le mura di casa, come la pedofilia (reato perpetrato nel 90 % dei casi da familiari) sono considerati ripugnanti, mentre nel caso della violenza domestica ancora si cerca di esaminare le ragioni che hanno spinto gli aggressori a commetterla.

5. Osservazioni specifiche e proposte di azione

5.1 La domanda fondamentale alla quale bisogna rispondere è: come mai questi reati vengono, in molti casi, socialmente discolpati? Perché si cerca nella donna aggredita la giustificazione per la violenza commessa? Le motivazioni culturali e sociali adottate di frequente, oltre ad essere false, non fanno che mantenere lo status quo.

5.2 L'idea che la violenza domestica abbia radici in una cultura e in una tradizione arcaiche si basa sull'errato presupposto secondo cui la cultura sarebbe un insieme statico di credenze e di pratiche. Invece la cultura si forma e si rinnova continuamente e ha la capacità di evolversi proprio perché è eterogenea e comprende valori in contrasto tra loro.

5.3 La cultura è intimamente legata all'esercizio del potere: norme e valori acquisiscono forza quando coloro che li propugnano detengono il potere oppure occupano posizioni influenti.

5.4 Anche le donne sono agenti culturali e influenzano la cultura in cui vivono. La loro partecipazione alla società e alla cultura è essenziale per trasformare la mentalità e modificare usi e costumi dannosi per la loro immagine e condizione.

5.5 È dunque importante riflettere sulla scarsa presenza femminile ai diversi livelli di potere. Fino a quando tale questione non sarà stata adeguatamente risolta e le donne non avranno la rappresentanza economica, sociale e politica che spetta loro per numero e capacità, difficilmente si potrà risolvere il problema della violenza contro le donne oppure esso verrà risolto troppo lentamente. Le politiche pubbliche sulla violenza di genere hanno sì un ruolo importante ma solo l'accesso delle donne all'esercizio del potere su un piede di parità con gli uomini potrà modificare l'immagine tradizionale del loro ruolo nella società.

5.6 I modelli di identificazione dei due sessi, che nel corso dei secoli hanno definito come virtù femminili la passività, l'arrendevolezza e la sottomissione e come virtù maschili l'aggressività, la forza e l'azione, hanno creato una concezione dei rapporti affettivi che, per secoli, ha relegato la donna in una posizione di inferiorità e di dipendenza.

5.7 Le relazioni basate su modelli di identificazione che presuppongono la sottomissione di un essere umano all'altro non sono più tollerabili. Uomini e donne devono pertanto riflettere su come prendere posizione nei confronti di tali modelli. Detta riflessione deve basarsi sull'affermazione di valori quali la libertà, l'autonomia e la realizzazione personale.

5.8 In molti casi di «femminicidio»⁽¹⁾, le vittime avevano già denunciato atti di violenza o minacce. Questo dimostra l'importanza del lavoro di prevenzione. Troppe volte non sono state prese misure cautelari per proteggere la vittima dall'aggressore.

5.9 Il lavoro di prevenzione può e deve comprendere, tra l'altro:

- un'azione terapeutica sull'aggressore o sul potenziale aggressore. Non si tratta di trovare giustificazioni o attenuanti per l'atto violento, né di esporre la vittima a situazioni senza controllo, bensì di lavorare sulle cause e cercare di recuperare l'aggressore, cosa che avrà risultati positivi per tutti;
- il lancio di piani d'azione interministeriali per l'individuazione precoce e la prevenzione della violenza domestica attraverso un sistema di consulenza e informazione che operi nel quadro dei servizi educativi, sociali e sanitari;

⁽¹⁾ Secondo la definizione delle Nazioni Unite, il termine *femminicidio* indica l'assassinio di una donna per il solo fatto di appartenere al genere femminile. Costituisce femminicidio la violenza continua contro una donna, dentro e fuori la famiglia, che culmina nel suo assassinio. Le indagini sul femminicidio condotte in diversi paesi mostrano che questi crimini avvengono il più delle volte nell'ambito delle relazioni intime private.

- il coinvolgimento di uomini e ragazzi nell'eliminazione della violenza contro donne e ragazze;
- il coinvolgimento dei giovani attraverso una campagna educativa, per un approccio globale in materia di prevenzione e un intervento precoce, e una formazione più mirata per gli operatori che lavorano a stretto contatto con i giovani;
- il monitoraggio dei casi di coppie separate per motivi di violenza domestica, per proteggere le donne a rischio di molestie e atti persecutori (stalking), che spesso si concludono con la morte.

5.10 I centri specializzati nella protezione delle vittime di violenza domestica devono essere formati da personale specializzato ed essere dotati delle risorse atte a garantire l'attuazione delle misure adottate, che altrimenti si rivelerebbero inefficaci.

5.11 È molto importante creare spazi multidisciplinari di sostegno dove le donne possano essere ascoltate, capite e credute. Nel fenomeno della violenza domestica interagiscono fattori psicologici, culturali, religiosi e usanze radicate da secoli. Il fenomeno non ha un'unica causa e non può essere affrontato esclusivamente mediante misure di polizia o penali. Un sostegno multidisciplinare coordinato, che eviti di esporre le donne al ripetersi della violenza, è un elemento fondamentale della lotta a questo fenomeno. È necessario prestare una particolare attenzione alle donne disabili e alle immigrate, che sono più vulnerabili. Gli spazi di sostegno devono inoltre accogliere sistematicamente le vittime indirette della violenza domestica, soprattutto i bambini.

5.12 È necessario modificare il modello di sicurezza, attualmente troppo legato alla criminalità organizzata, al terrorismo, agli attacchi contro persone e beni, al traffico di stupefacenti, e che quasi mai tiene conto del pericolo che molte donne possono correre all'interno delle mura domestiche o sul posto di lavoro. Se la sicurezza fosse stata più basata su criteri umanistici e fosse stata orientata in via prioritaria alla prevenzione, molte vite sarebbero state risparmiate. Le nuove tecnologie possono offrire una maggiore protezione, come nel caso dei braccialetti elettronici, che impediscono agli aggressori in libertà di avvicinarsi alle loro vittime quando sono soggetti a un provvedimento di allontanamento.

5.13 Le statistiche sulla violenza domestica non illustrano il fenomeno in modo rigoroso e non consentono di percepire le vere dimensioni del problema. Per tale motivo, è urgente armonizzare i criteri di registrazione dei casi di violenza domestica affinché i dati possano essere comparabili a livello europeo.

5.14 I governi devono valorizzare e sostenere, anche finanziariamente, il lavoro delle organizzazioni della società civile

(associazioni femminili, organizzazioni per la difesa dei diritti umani, sindacati, ecc.) senza cadere nella tentazione di controllarle o di diminuirne l'autonomia.

5.15 Un settore di particolare importanza è l'istruzione, la quale può sia perpetuare modelli e pratiche discriminatorie sia svolgere un ruolo di trasformazione della mentalità e dei comportamenti individuali e collettivi. La scuola deve promuovere un'istruzione non sessista e improntata alla coeducazione, basata sulla parità di diritti e di opportunità, avendo come obiettivo uno sviluppo completo della persona che tenga lontani stereotipi e ruoli in funzione del sesso e rifiutando qualsiasi tipo di discriminazione nei confronti delle donne. La scuola può essere uno strumento per cancellare l'immagine stereotipata dei ruoli di uomo e di donna generalmente trasmessa dai mezzi di comunicazione, e un eccellente osservatorio della violenza di genere.

5.16 Affinché la scuola possa svolgere questo ruolo positivo, è essenziale che il tema della violenza di genere, inclusa la violenza domestica, faccia parte della formazione iniziale e permanente dei docenti. La revisione periodica dei programmi e dei testi deve essere una pratica costante per eliminare definitivamente qualsiasi riferimento sessista.

5.17 Un altro settore d'importanza cruciale è quello della sanità. Porre le donne e gli adolescenti al centro delle strategie sanitarie può rafforzare il convincimento che la violenza contro le donne entro le mura domestiche è una variabile di rischio e non un problema isolato.

5.18 È necessario rivedere periodicamente e in forma sistematica le procedure di registrazione e di notifica, evitando formule che impongono agli addetti ai lavori oneri burocratici e che risultano complesse e non sostenibili. Tali procedure devono fornire l'opportunità di registrare i problemi di salute come una variabile di rischio (ad esempio nei consultori di pianificazione familiare o in quelli per la gravidanza) e operare una chiara distinzione tra le esigenze delle zone urbane e quelle delle zone rurali.

5.19 In tutti i settori legati al problema della violenza di genere, è necessario garantire una sensibilizzazione e una formazione efficaci e adeguate alla realtà, mettendo a disposizione i mezzi e le risorse necessarie. È inoltre opportuno effettuare regolarmente delle mappature (*mapping*) per assicurare che l'informazione sia in linea con la realtà.

5.20 Per quanto concerne la sensibilizzazione e la formazione, è importante distinguere tra sensibilizzazione (rivolta a tutto il personale operante in un'organizzazione), formazione (fornita a tutti coloro che entrano in contatto con le vittime e che possono contribuire all'individuazione del problema) e formazione specifica (che devono possedere tutti coloro che assistono le vittime). Una particolare attenzione va prestata alla formazione degli agenti di polizia e dei giudici, visto il ruolo che ricoprono nel registrare le denunce e nel giudicare gli aggressori. La loro azione può contribuire a trasformare un'esperienza traumatica in una nuova speranza. È inoltre necessario

provvedere affinché gli istituti penitenziari sviluppino programmi carcerari per le donne che sono sopravvissute alla violenza di genere e per gli uomini che l'hanno commessa, oltre a sensibilizzare maggiormente il personale penitenziario di tutti gli Stati membri dell'UE a questo tema.

5.21 Infine, se il tema della violenza domestica contro le donne viene affrontato come un problema di diritti umani, gli Stati saranno maggiormente responsabilizzati in termini di prevenzione, eliminazione e punizione di questo tipo di violenza e si sentiranno particolarmente obbligati a rendere conto di come hanno assolto il loro dovere.

5.22 Stabilire un legame tra la violenza di genere e i diritti umani permette di accedere ad una serie importante di

strumenti volti a responsabilizzare gli Stati a livello internazionale e regionale. Si tratta, ad esempio, degli organi previsti dai trattati sui diritti umani, dei tribunali penali internazionali oppure del Sistema regionale europeo dei diritti umani (Tribunale europeo dei diritti umani, organismo del Consiglio d'Europa).

5.23 Trattare la violenza contro le donne come una questione di diritti umani ci consente di dare una risposta globale e multisettoriale che aggiunge una dimensione, quella dei diritti umani, al lavoro svolto in tutti i settori. Questo impone di potenziare e di accelerare le iniziative in tutti gli ambiti volte a prevenire e a eliminare la violenza contro le donne, ad esempio a livello giudiziario, nella sanità, nelle politiche di sviluppo locale o regionale, negli aiuti umanitari, ecc.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo delle parti economiche e sociali nella lotta alla corruzione nella regione euromediterranea» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/06)

Relatore: **MORENO PRECIADO**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Il ruolo delle parti economiche e sociali nella lotta alla corruzione nella regione euromediterranea.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 149 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il problema della corruzione tocca tutto il mondo e provoca gravi danni ai cittadini. Nei paesi del Sud del Mediterraneo questo problema ha rappresentato uno degli elementi scatenanti delle recenti rivolte che vanno sotto il nome di "primavera araba" il cui motore effettivo, la società civile, ha posto l'accento sulla denuncia della corruzione.

1.2 In molti paesi la lotta alla corruzione rappresenta una delle sfide principali e al tempo stesso è un barometro per misurare il livello di trasparenza e di qualità della nuova *governance* nelle istituzioni legislative e di governo, oltre che nei servizi pubblici.

1.3 Le normative e gli organismi creati in alcuni paesi per lottare contro la corruzione devono essere ampliati e consolidati. L'esistenza di organizzazioni civili e sociali, rappresentative e indipendenti, è vitale per il controllo civico dei sistemi di *governance*.

1.4 I cambiamenti politici democratici stanno favorendo riforme positive che dovranno essere approfondite. È necessario che la lotta alla corruzione sia affrontata, oltre che nelle riforme istituzionali, anche nei servizi pubblici, come i trasporti e i lavori pubblici, l'istruzione, la sanità, il sistema penitenziario, ecc. Bisogna evitare che le risorse siano esclusivamente orientate alla sicurezza, a scapito della lotta alla corruzione.

1.5 La PEV impegna l'UE a tener conto dell'effettivo rispetto dei valori democratici per regolare le sue relazioni con i paesi vicini. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) chiede all'UE che i piani d'azione siano in linea con questi orientamenti. L'UE e i suoi Stati membri devono dare un esempio sotto il profilo etico nella lotta alla corruzione, sia entro i loro confini che nelle relazioni con i paesi partner.

1.6 Il CESE chiede all'UE di impegnarsi in particolare a chiedere con fermezza ai suoi paesi partner di rispettare il

pluralismo ideologico e religioso, la libertà di stampa, l'indipendenza della magistratura, le pari opportunità tra uomini e donne, e la libertà di associazione.

1.7 Il CESE ritiene che vadano rispettate le priorità della PEV anche per quel che concerne la cooperazione in materia di migrazione, asilo, politica dei visti e misure contro il terrorismo, criminalità organizzata, traffico di armi e stupefacenti, riciclaggio di denaro e reati finanziari ed economici. I piani d'azione devono sostenere le riforme del sistema giudiziario e penitenziario, oltre che la cooperazione di polizia e giudiziaria.

1.8 Al tempo stesso, per il CESE è prioritario l'effettivo rispetto da parte dei paesi euromediterranei delle convenzioni fondamentali dell'OIL che definiscono il "lavoro dignitoso".

1.9 Il CESE si impegna a continuare a sostenere le organizzazioni della società civile del Sud del Mediterraneo, e ritiene necessario che i governi dei paesi partner realizzino, con il sostegno dell'UE, programmi di formazione tesi a stimolare la creazione e il rafforzamento delle organizzazioni civili e sociali. Bisogna in particolare sostenere la promozione del dialogo sociale tra imprenditori e lavoratori, oltre al ruolo delle donne nella vita economica e imprenditoriale.

2. La corruzione, un ostacolo per lo sviluppo e la giustizia

2.1 Il presente documento è incentrato sui paesi del Sud del Mediterraneo, ma è necessario ricordare che la corruzione politica e amministrativa è diffusa in tutti i continenti (compresi gli Stati membri dell'UE), come dichiarano varie importanti agenzie e organizzazioni e come può essere quotidianamente verificato nei mezzi di comunicazione.

2.2 Il CESE può e deve aiutare le organizzazioni della società civile del Sud del Mediterraneo nella loro attuale fase di rafforzamento offrendo sostegno e solidarietà. Anche l'Unione europea, per mezzo dei meccanismi bilaterali di partenariato e degli

strumenti della PEV e dell'Unione per il Mediterraneo, deve contribuire efficacemente a dare concreta attuazione ai principi democratici sanciti sin dalla dichiarazione di Barcellona del 1995.

2.3 Le parti sociali e le organizzazioni civili della regione euromediterranea devono essere attori decisivi per garantire che la trasparenza e le pratiche di buona *governance* siano il tratto distintivo della nuova fase di democratizzazione.

2.4 La corruzione, intesa come la pratica di *governance* illegittima, precaria o abusiva a livello locale, regionale o nazionale, si è sviluppata in vari paesi, specialmente in quelli con indici di povertà più alti, ma in forma più acuta nei paesi con regimi dittatoriali.

2.4.1 L'accumulo di privilegi economici da parte delle élite di governo, il nepotismo, la corruzione, l'appropriazione diretta di beni dello Stato e la sottrazione di una parte di essi a favore di conti o investimenti privati, hanno rappresentato alcuni degli abusi che per decenni hanno presieduto alla gestione politica dei dittatori recentemente rovesciati e di altri governanti ancora al potere.

Accanto alla corruzione sistemica, che è quella essenzialmente trattata nel presente documento, nei paesi del Sud del Mediterraneo si sono sviluppate pratiche corrotte in determinati settori privati o in certi gruppi. Alcune di esse rientrano nel campo della criminalità comune, come le reti mafiose che per mezzo della corruzione e della violenza tendono a creare una società parallela a quella istituzionale.

2.4.2 La corruzione è molto estesa nel mondo, come mostrato dallo studio annuale dell'organizzazione *Transparency International* (IT) ⁽¹⁾, che classifica 183 paesi sulla base di un punteggio da 0 (estremamente corrotto) a 10 (molto trasparente); più dei due terzi dei paesi esaminati ha ottenuto un punteggio inferiore a 5. I paesi del Nord Africa sono situati nella parte medio-bassa o bassa dell'elenco.

2.5 L'efficacia delle leggi contro la corruzione che esistono in alcuni paesi è stata ostacolata dalle stesse pratiche di corruzione e di controllo politico. L'effetto dei recenti cambiamenti politici non può ancora essere valutato, ma in alcuni casi è già evidente.

2.6 Il problema della corruzione nella pubblica amministrazione si estende a differenti settori, sia pubblici che privati, della vita dei paesi e si ripercuote sulla qualità di vita delle persone, provocando la perdita di diritti, la discriminazione di gruppi e la sottrazione di risorse attraverso la corruzione o la privazione del legittimo accesso a posti di lavoro, informazioni o rappresentanza.

2.7 Se da un lato nel settore pubblico si rileva la mancanza di trasparenza da parte delle amministrazioni e dei partiti politici sui fondi pubblici, dall'altro si constatano fenomeni come

l'opacità dei conti delle imprese, gli ostacoli all'attività di controllo dei mezzi di comunicazione, nonché le pratiche volte alla corruzione di funzionari del settore giudiziario o delle diverse amministrazioni pubbliche.

2.7.1 La scarsità di risorse dell'amministrazione della giustizia (e il loro cattivo uso o malversazione) è stata segnalata dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) come un fattore negativo che impedisce condizioni minime di dignità nelle carceri e contribuisce all'aumento della delinquenza.

3. La corruzione, un problema generalizzato nei paesi del Sud del Mediterraneo

3.1 Nei paesi del Sud del Mediterraneo la corruzione è diventata un comportamento normale e certi modi di agire ad essa riconducibili vengono praticati con indifferenza e quasi apertamente. La corruzione danneggia tutta la società, compresa la vita economica e sociale, e ha guadagnato terreno, radicandosi negli usi e costumi.

3.2 Secondo studi realizzati in particolare da varie ONG, la popolazione dei paesi del Sud del Mediterraneo percepisce la corruzione come molto alta.

3.2.1 A seconda del grado di rifiuto sociale della corruzione, se ne percepiscono tre tipi:

- a) quella che designa le azioni condannabili da tutti,
- b) quella che indica le azioni condannabili soltanto da una parte della popolazione,
- c) quella che fa riferimento a pratiche ampiamente tollerate dalla popolazione.

3.2.2 Tra i settori più corrotti si annoverano innanzitutto quelli dei dipendenti pubblici e dei responsabili politici.

3.2.3 La sanità rappresenta uno di quei settori in cui la popolazione ricorre più di frequente alla corruzione, in quanto spesso è posta di fronte al dilemma se "pagare" oppure non beneficiare delle cure necessarie, sebbene si tratti di un servizio pubblico.

3.2.4 Nel settore della giustizia, che è vitale per la società e l'economia, la corruzione colpisce sia la popolazione locale che gli investitori stranieri. In molti paesi la corruzione del sistema giudiziario implica un freno per gli investimenti esteri diretti.

3.2.5 La funzione pubblica rappresenta un grande bacino di corruzione. Vengono stabiliti dei sistemi per permettere l'accesso - attraverso concorsi - alla funzione pubblica di persone che non possiedono le capacità adeguate.

⁽¹⁾ Indice di percezione della corruzione 2011, pubblicato nel 2011.

3.3 Altre forme di corruzione

3.3.1 La corruzione "occasionale", o in funzione del servizio che si desidera ottenere: si tratta della corruzione dell'utente, sia esso una persona fisica o giuridica che è obbligata a pagare per poter accedere a un servizio. La "piccola corruzione", a volte tollerata, è anch'essa molto dannosa per la società.

3.3.2 La corruzione "di massa": si tratta di una corruzione che non è richiesta in modo esplicito. Coloro che la praticano sanno che i regali e certi favori possono facilitare il contatto e l'accesso a un servizio.

3.3.3 La corruzione "istituzionalizzata": si tratta di una corruzione permanente consolidata e di cui praticamente tutti sono a conoscenza. L'utente sa e conosce anticipatamente il prezzo che dovrebbe pagare per accedere a un servizio.

3.3.4 La corruzione "negoziata", che si riscontra in certe questioni giudiziarie o economiche. Nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, ad esempio, oppure anche nella risoluzione amichevole di questioni fiscali.

3.3.5 La corruzione del "fatto compiuto": i portatori di progetti economici sono spesso vittime di questo tipo di corruzione. Arrivati a una certa fase della realizzazione del loro progetto, sono obbligati a pagare per poter continuare a sviluppare il progetto. Con questo tipo di corruzione si scontrano anche gli investitori stranieri, che devono pagare oppure - in certi casi - associarsi a un "dignitario" per poter proseguire nella loro attività.

3.3.6 Gli imprenditori ritengono che la corruzione sia uno degli ostacoli principali allo sviluppo imprenditoriale nel Sud del Mediterraneo. In vari paesi, benché la domanda pubblica continui ad essere molto importante, pochissime imprese partecipano alle gare di appalto. La maggior parte delle imprese ritiene che "l'appalto sia già aggiudicato in anticipo".

3.3.7 La corruzione di "servizi in cambio di servizi": non è una corruzione "soldi in mano", in quanto non vi è passaggio di contante. Si tratta di una corruzione in cui il compenso è rappresentato da un servizio o da un privilegio.

3.3.8 La corruzione "piramidale": in certi servizi si può rilevare un'organizzazione piramidale della corruzione. Ogni livello della piramide gerarchica, ad iniziare da quello più basso, deve realizzare un "giro d'affari" e questo "fatturato della corruzione" aumenta scalando la gerarchia, fino ad arrivare in cima alla piramide. In generale, in questo tipo di servizi la nomina a un dato posto è vendibile in funzione del valore stimato del "fatturato della corruzione".

3.3.9 La corruzione "pianificata a medio e a lungo termine": si tratta di una specie di ingegneria della corruzione. In un paese una persona può essere nominata a un posto di alto o altissimo livello allo scopo di stabilire un piano di arricchimento personale basato sulla corruzione. Tale arricchimento verrà realizzato con una gestione deviata della politica pubblica a favore degli interessi esclusivi di una persona o di un gruppo di persone.

3.3.10 La corruzione "politica partitocratica": durante i periodi elettorali, in molti paesi i voti sono comprati. Per molte persone, specialmente nei quartieri popolari, la campagna elettorale è un periodo che genera entrate.

3.3.11 La corruzione esiste anche nel settore privato: quando si tratta il tema della corruzione, si ha la tendenza a nominare soltanto il servizio pubblico, ma questi tipi di corruzione esistono anche nel settore privato. Ad esempio, nelle cliniche certi favori del personale sono ricompensati economicamente in funzione del livello di responsabilità. Nelle imprese private la corruzione si annida nelle assunzioni.

3.4 Le società del Sud del Mediterraneo non rimangono inattive nella lotta alla corruzione:

- esiste la consapevolezza che la corruzione non è un "male necessario" e che esistono paesi e sistemi nel mondo in cui non vi è corruzione,
- si iniziano a sviluppare associazioni, non solo per denunciare la corruzione, ma anche per spiegare ai cittadini quanto essa pesi sull'economia e sulla società,
- vari paesi hanno imboccato la strada che porta all'adozione di nuove normative che integrino la lotta alla corruzione,
- la popolazione è consapevole della necessità di sviluppare uno Stato di diritto che sia integerrimo nella lotta alla corruzione e ai privilegi,
- la corruzione rappresenta un'emergenza per certi rappresentanti eletti, anche di partiti minoritari, che inseriscono il tema della lotta alla corruzione nell'agenda politica,
- vengono emesse condanne esemplari per certe persone responsabili di atti di corruzione,
- in vari paesi vengono creati organismi di lotta alla corruzione.

4. La corruzione, scintilla della rivolta civica e sfida del processo di democratizzazione arabo

4.1 La conferenza degli Stati firmatari della convenzione dell'ONU contro la corruzione (svoltasi a Marrakech dal 24 al 28 ottobre 2011) ha considerato la cosiddetta "primavera araba" una "dimostrazione di chiaro rifiuto della corruzione e un appello all'integrità e alla democrazia".

4.2 Il movimento di democratizzazione non si è ancora esteso a tutti i paesi arabi, né si è consolidato nei paesi in cui è avvenuto il rovesciamento di un governo autoritario. Tuttavia la rapida introduzione del pluralismo politico ha smentito i luoghi comuni dell'Occidente secondo cui i popoli arabi non vorrebbero la democrazia o non sarebbero ancora pronti a esercitarla. La società civile è mobilitata in quasi tutti questi paesi e partecipa ai processi di transizione, oppure chiede con fermezza l'avvio di cambiamenti.

4.3 Malgrado l'estensione e la diversità del mondo arabo, l'importanza degli elementi linguistici, politici e culturali comuni ha favorito la diffusione in tutta la regione del movimento di democratizzazione nato in Tunisia sul finire del 2010 ed esteso immediatamente all'Egitto.

4.4 Questi processi di cambiamento non hanno assunto le stesse forme, né hanno prodotto gli stessi effetti. In vari paesi sono state organizzate per la prima volta delle elezioni con la partecipazione di più formazioni politiche e sono stati costituiti governi basati sulla volontà popolare, cosa che ha prodotto un cambiamento politico profondo. In altri paesi le proteste pacifiche hanno prodotto - senza cambiamento di regime - riforme politiche importanti. In Siria la violenta repressione del regime dittatoriale contro gli oppositori continua, causando innumerevoli vittime tra la popolazione.

4.5 Analogamente, le organizzazioni della società civile, che sono state le principali protagoniste della mobilitazione, cercano di riorganizzarsi e di trarre profitto dalle nuove prospettive o promesse di cambiamento.

4.5.1 Ad esempio, in Libia - in cui il sistema politico è completamente mutato - sono sorte organizzazioni come l'Unione dei lavoratori della Libia libera, una federazione sindacale indipendente che ha preso il posto della struttura sindacale ufficiale del regime di Gheddafi. Anche in Egitto il monopolio sindacale dell'ETUF è stato interrotto con la creazione di nuove confederazioni, come l'EFITU e l'EDLC.

4.6 Il CESE aveva già segnalato, prima di questi movimenti di democratizzazione, che nei PPM (paesi partner del Mediterraneo) la libertà di associazione non era garantita e lo sviluppo della società civile era ostacolato da barriere di natura politica e amministrativa.

4.6.1 È necessario garantire l'eliminazione delle passate contraddizioni tra, da un lato, la ratifica delle convenzioni internazionali sottoscritte dai governi e, dall'altro, le leggi nazionali che praticamente limitavano tali convenzioni o ne impedivano l'applicazione.

5. Il ruolo delle parti sociali e della società civile nel suo insieme nei processi di democratizzazione e nei sistemi di lotta alla corruzione

5.1 La dichiarazione finale del vertice euromediterraneo dei consigli economici e sociali e istituzioni analoghe (Istanbul, 16-18 novembre 2011) segnalava la necessità di "promuovere e consolidare il processo di transizione democratica nei paesi

del Sud del Mediterraneo attraverso la creazione di istituzioni governative, la costituzione di organi giudiziari indipendenti e il sostegno alla libertà dei mezzi di comunicazione, oltre che attraverso gli sforzi realizzati per combattere la corruzione".

5.2 Bisogna accertarsi che vengano rimossi gli ostacoli alla creazione di associazioni e soprattutto che sia abbandonata la pratica corrotta di collocare persone vicine al potere a capo di associazioni, allo scopo di snaturarne la funzione rappresentativa.

5.3 È fondamentale promuovere la contrattazione collettiva nel quadro del dialogo sociale tra imprenditori e lavoratori.

Non è ancora consolidata la reale attuazione - al di là della mera ratifica (seppure importante) - delle convenzioni dell'OIL relative al lavoro dignitoso, che dovrebbero far parte degli impegni assunti dai governi, e della concertazione tra questi e le organizzazioni di lavoratori e imprenditori.

5.4 Per veicolare le proposte comuni dell'associazionismo indipendente e rappresentativo sono indispensabili le istituzioni consultive del tipo di quelle già esistenti in vari paesi.

5.5 In vari paesi sono stati creati canali istituzionali per la lotta contro la corruzione, come l'Organismo centrale di lotta contro la corruzione del Marocco, che è stato creato nel 2007 e può contare sulla partecipazione della società civile. Le organizzazioni di consumatori, utenti, agricoltori, imprenditori, donne, sindacati e di altri settori e gruppi interessati dovrebbero anch'esse partecipare ad organismi di controllo della salute, dei prezzi, della gestione dell'acqua, dell'immigrazione, dei servizi sociali, ecc.

5.6 In termini generali, gli attori sociali e civili (sindacati, imprenditori, associazioni, ONG) svolgono un ruolo fondamentale, soprattutto in rapporto alle organizzazioni indipendenti, che in molti casi sono ancora in una fase embrionale.

5.7 Il ruolo delle parti sociali ⁽²⁾ nel combattere la corruzione si differenzia inoltre in funzione del paese. Il loro coinvolgimento assume forme differenti nei paesi del Sud della regione euromediterranea.

5.8 In determinati Stati sono stati sviluppati programmi di formazione e sensibilizzazione. Per questo motivo è attualmente necessario promuovere e sostenere programmi di ampio respiro che rafforzino la lotta contro la corruzione.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Nel quadro del Forum del dialogo sociale esiste un accordo di principio per un campagna sul tema "Le parti sociali contro la corruzione e per una buona governance".

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Utilizzo responsabile delle reti sociali e prevenzione dei disturbi a queste associati» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/07)

Relatore: **HERNÁNDEZ BATALLER**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Utilizzo responsabile delle reti sociali e prevenzione dei disturbi a queste associati.

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 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'impatto delle reti sociali a livello individuale e collettivo, nonché le loro prospettive e conseguenze future, impongono alle istituzioni dell'Unione europea di considerare in via prioritaria l'adozione di misure sovranazionali vincolanti e di altre misure non vincolanti che conducano all'autoregolamentazione o, di preferenza, alla coregolamentazione, in linea con l'agenda digitale. Dette misure dovranno servire a promuovere, nell'ambito di un mercato unico digitale dinamico, un uso responsabile e intelligente, e a prevenire i disturbi legati ai rischi che esso comporta. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che l'ideale sarebbe disporre di "normative tipo" tali da stabilire una regolamentazione globale ma che, finché ciò non sarà possibile, si debba adottare una soluzione a livello dell'UE.

1.2 Nel caso in cui si adottino norme che conducano all'autoregolamentazione o alla coregolamentazione, queste dovranno comunque essere temporanee; inoltre si dovrà procedere a una valutazione periodica della loro applicazione e, qualora non vengano applicate, bisognerà adottare norme di carattere vincolante.

1.3 Concretamente, il CESE invita la Commissione a lanciare, nell'ambito della promozione dell'alfabetizzazione digitale, campagne di sensibilizzazione e di educazione rivolte di preferenza ai gruppi più vulnerabili, e intese a prevenire e attenuare gli effetti indesiderati di un uso scorretto delle reti sociali. Sarebbe inoltre opportuno realizzare azioni formative specifiche per la supervisione e la mediazione da parte dei genitori, rafforzando le centrali (linee di assistenza) per la segnalazione di contenuti illeciti online affinché possano tenere conto anche di questi comportamenti.

1.4 La valorizzazione di queste iniziative presuppone, inoltre, la diffusione tra i fornitori di buone pratiche in materia di rispetto degli obblighi, il controllo della pubblicità o la vigilanza sull'accesso di utilizzatori molto giovani. Queste azioni, nel loro complesso, possono contribuire a eliminare una percezione negativa delle reti sociali, evidenziando invece le opportunità e le sinergie che esse possono offrire. Esistono anche fenomeni di

dependenza dalle reti sociali sui quali è opportuno informare gli utilizzatori e avvisare i genitori dei giovani adolescenti, per i quali i rischi sono particolarmente elevati.

1.5 Bisognerebbe promuovere la difesa del diritto alla riservatezza (privacy) di fronte alle intromissioni nella vita privata nel quadro dei rapporti di lavoro e nell'utilizzo delle nuove tecnologie, in particolare delle reti sociali, con regolamentazioni adottate dagli attori sociali negli accordi pertinenti.

1.6 Infine il CESE rileva, come già fatto in passato⁽¹⁾, che sarebbe opportuno pubblicare un codice UE dei diritti online che presenti in modo sintetico, chiaro e accessibile i diritti degli utilizzatori digitali vigenti nell'UE. Detto codice dovrebbe riguardare la promozione dell'uso responsabile delle reti, la prevenzione dei disturbi associati e l'eliminazione delle pratiche che si possano considerare sleali o dannose, in particolare nei casi di pubblicità ipercontestualizzata.

2. Introduzione

2.1 Il presente parere d'iniziativa ha una finalità triplice:

- a) fare ulteriori progressi rispetto agli studi, alle comunicazioni (*comunicazione sull'Internet e sulle reti del futuro* (SEC(2008) 2507) (SEC(2008) 2516)) e ai pareri⁽²⁾ precedenti;
- b) mettere in evidenza l'accordo di autoregolamentazione *Principi UE per un uso più sicuro dei siti di socializzazione in rete* (10 febbraio 2009);
- c) proporre azioni da realizzare nel quadro dell'agenda digitale europea (COM(2010) 245 final/2).

⁽¹⁾ GU C 318 del 29.10.2011, pagg. 9-18.

⁽²⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 69-73.

2.2 Il successo conosciuto negli ultimi anni dalla società digitale in generale, e l'espansione crescente delle comunità virtuali in particolare, hanno reso evidente la necessità di adottare politiche per la promozione di un uso responsabile delle reti sociali, nonché per la prevenzione e la protezione nei confronti dei rischi e dei problemi associati.

2.3 La continua evoluzione e la dimensione spaziale che caratterizzano le reti sociali fin dalla loro nascita impongono di rivedere costantemente la loro delimitazione concettuale e, di conseguenza, di aggiornare il modo di affrontarle. È possibile, tuttavia, convenire su alcune loro principali caratteristiche fondamentali, per poter stabilire gli ambiti di azione pertinenti.

2.4 A questo proposito, si può sostenere che le reti sociali, come forme di interazione sociale volontaria in un contesto complesso, si alimentano di scambi dinamici in un sistema aperto di feedback positivo.

2.5 Di conseguenza, la variabilità dei tipi e degli usi delle reti, nonché dei profili utente e dei contenuti, si configura come un processo emergente e progressivo, che comporta che vengano determinate con precisione le regole generali riguardanti il suo funzionamento. Sarebbe quindi opportuno realizzare periodicamente azioni concrete sia a questo fine sia per conoscere il numero degli utenti che aderiscono a una determinata rete o a più d'una, nonché per orientare le norme tecnologicamente neutre che siano necessarie a un processo di flessibilità adattivo proprio dell'ambito in questione.

2.6 D'altra parte, le azioni che si propongono nel presente parere sono intese a contribuire all'obiettivo di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva stabilito dalla strategia Europa 2020 (COM(2010) 2020 final). Si constata pertanto che nel fenomeno delle reti sociali si coniugano la società della conoscenza e il *crowdsourcing*, la promozione di un atteggiamento più attivo e responsabile da parte degli utenti e il mercato virtuale efficiente, o ancora la tendenza alla collaborazione e l'integrazione sociale.

2.7 Non è sufficiente, tuttavia, migliorare le infrastrutture per assicurare un accesso rapido, sicuro e senza discriminazione né esclusione, promuovendo la cittadinanza digitale responsabile; occorre anche garantire ai cittadini l'effettivo esercizio dei loro diritti pertinenti all'ambito digitale (libertà di espressione e informazione, protezione dei dati personali e della privacy, esigenza di trasparenza, servizio Internet funzionale e servizio telefonico universale, qualità minima del servizio) (COM(2010) 245 final/2).

2.8 La privacy rappresenta un elemento essenziale dell'uso delle reti sociali. Il CESE si è pronunciato sulla proposta di regolamento relativo alla protezione dei dati dicendosi inequivocabilmente a favore del "diritto all'oblio", nonché per preservare la privacy "di default", ossia garantire che il consenso non possa essere dato in modo tacito ma sia invece sempre espresso o manifesto.

2.9 I motori di ricerca in Internet dovrebbero, per default, stabilire standard di sicurezza e privacy al fine di prevenire l'indicizzazione dei profili e assicurare la protezione dei dati particolarmente sensibili.

2.10 Si dovrà d'altronde pervenire a una migliore gestione del mercato in questo settore, per quanto riguarda sia l'integrazione dei fornitori che l'osservanza di misure concrete e vincolanti correlate alle pratiche che si sviluppano, in particolare a quelle relative al controllo della pubblicità, all'uso delle informazioni disponibili o alla generazione di nicchie di affari connesse (per esempio, premi assicurativi per la copertura dei rischi associati ai diritti degli utenti nelle reti sociali).

2.11 Nonostante ciò, e nel quadro della corresponsabilità, gli utilizzatori dovrebbero osservare le indicazioni e gli orientamenti promossi dalle istituzioni competenti per un uso intelligente e responsabile delle reti sociali ("responsabilità sociale degli utilizzatori"), in modo da ottimizzare le risorse disponibili e potenziare i vantaggi derivanti dalla diffusione delle informazioni e dalla trasparenza in un contesto cooperativo di apprendimento e arricchimento multiculturale, al di là delle finalità proprie di ciascuna rete. A volte tuttavia la legalità si fonda su un presupposto errato, ossia l'esistenza di un utilizzatore che si suppone informato e consapevole, mentre in realtà le statistiche dimostrano che neanche l'1 per mille degli utilizzatori legge le condizioni di uso delle reti.

3. Le dinamiche attuali delle reti sociali

3.1 Negli ultimi due anni le reti sociali si sono sviluppate in modo accelerato, con un aumento spettacolare nel numero degli utenti. Nel 2010 si diceva che il numero complessivo degli utenti nel mondo si avvicinava al miliardo, con un aumento del 23 % rispetto all'anno precedente. In maggioranza si trattava di giovani. I dati relativi ai *coefficienti delle reti sociali per paese* possono essere consultati nei mappamondi delle reti sociali elaborati a questo fine.

3.2 La percentuale dei giovani tra gli utilizzatori delle reti sociali è molto superiore a quelle delle altre fasce di età. Nel 2010, secondo i dati Eurostat, 4/5 degli internauti europei tra i 16 e i 24 anni utilizzavano Internet a questo fine, rispetto ai 2/5 delle persone tra i 25 e i 54 anni e a meno di 1/5 per la fascia 55-74 (cfr. l'indagine della Commissione *Risk and Safety*). A questo proposito, il CESE sta elaborando un parere sulla pubblicità rivolta ai minori, al quale si rimanda.

3.3 Le reti sociali offrono ai loro utilizzatori molteplici possibilità. In una rete sociale è possibile comunicare con amici e familiari lontani, fare nuove amicizie, scambiare informazioni multimediali, intrattenere rapporti di lavoro, presentare progetti, farsi conoscere socialmente e professionalmente, esprimere idee o difendere determinate cause, ecc. Queste possibilità sono state notevolmente incrementate in ambiti quali quello della trasmissione di immagini, infografiche e video grazie alle più recenti reti sociali come Instagram, Pinterest o Tumblr, che già hanno superato, per numero di utilizzatori, YouTube, LinkedIn e Google+.

3.4 Gli utilizzatori, tuttavia, considerano particolarmente importante la possibilità di condividere immediatamente contenuti con una grande quantità di contatti, in particolare quelli conosciuti al di fuori delle reti sociali (familiari, amici, conoscenti), benché, secondariamente, utilizzino le reti sociali online anche per fare nuove conoscenze.

3.5 Nel contesto di un nuovo modello relazionale, si valorizzano gli aspetti positivi associati allo sviluppo delle reti sociali e, in particolare, il loro contributo ⁽³⁾:

- alla garanzia e all'esercizio della libertà di espressione in determinati contesti sociali e politici;
- alla creazione e all'incontro di comunità online;
- alla possibilità di incontrare e rincontrare amici e familiari e di comunicare con loro;
- alla prevenzione di situazioni di rischio per i minori e alla possibilità che questi ultimi chiedano aiuto attraverso le reti sociali di comunicazione;
- alla promozione di beni e servizi e all'incremento del commercio elettronico;
- a un nuovo approccio alle reti sociali come catalizzatori della mobilità di cui occorre tener conto.

3.6 L'utilità delle reti sociali continua a estendersi, ampliando sempre di più gli ambiti di applicazione in risposta alle diverse motivazioni che inducono i loro utilizzatori a partecipare alle reti stesse, per esempio quelle riguardanti la comunicazione familiare e sociale; lo scambio di informazioni a fini commerciali o ludici; il divertimento e il tempo libero; le relazioni personali e affettive; l'accesso alla conoscenza e lo sviluppo dell'apprendimento; l'ambito lavorativo e professionale; la partecipazione dei cittadini e il volontariato; la discussione di opinioni e di idee, ecc.

3.7 È opportuno tener presente che "gli spazi di comunità in Internet si presentano e sono percepiti come ambiti equivalenti a quelli del mondo fisico, nei quali le regole del gioco non sono definite dagli utilizzatori. Al momento di registrarsi, l'utente si sottomette a una serie di regole contrattuali fissate dal fornitore del servizio, che gli vengono presentate come apparentemente gratuite. Si verifica invece una transazione: l'utente fornisce infatti i suoi dati personali. Quando ci registriamo a una rete sociale, di solito non verifichiamo le informazioni legali, non sappiamo che cosa si possa fare con i nostri dati né come sia configurato l'ambiente, chi possa consultare le nostre informazioni e con quali finalità" (*El Derecho Fundamental a la Protección de Datos: Guía del Ciudadano* ("Il diritto fondamentale alla protezione dei dati: guida per il cittadino"). Agencia Española de Protección de Datos (Agenzia spagnola per la protezione dei dati), gennaio 2011 (<https://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php>)).

3.8 Gli utilizzatori delle reti sociali, tuttavia, hanno la sensazione di possedere questi spazi virtuali e di crearne e controllarne i contenuti e le informazioni connesse. Il senso di protagonismo e di libertà che queste reti offrono agli utilizzatori

rischia, in molti casi, di impedir loro di comprendere che sono altri a stabilire e a controllare le regole del gioco, e quindi ad avere l'effettivo potere sul mezzo e su tutti i suoi contenuti, proponendo di conseguenza le limitazioni che essi stessi considerano opportune (tra l'altro quella relativa all'età degli utenti, il che non impedisce il loro effettivo accesso).

3.9 Parallelamente, si promuove l'impegno all'adozione di codici etici che preservino i valori di un uso corretto delle reti sociali secondo gli obiettivi stabiliti, che sia attraverso l'autoregolamentazione volontaria o la coregolamentazione in materia, per il controllo dell'attività svolta.

3.10 Ciò tuttavia non impedisce che gli utilizzatori delle reti sociali siano esposti a diversi rischi legati all'uso delle stesse. Alcuni di questi rischi sono quelli comunemente legati all'uso di Internet e riguardano in modo analogo altre applicazioni. Tuttavia i problemi specifici delle reti sociali, pur essendo associabili a qualsiasi uso di Internet, risultano particolarmente acuti nell'ambito delle suddette reti a causa di aspetti caratteristici quali: l'accumulazione di dati provenienti da milioni di cittadini; la partecipazione maggioritaria di giovani che non hanno ricevuto alcuna formazione previa sull'uso intelligente e responsabile delle reti sociali, né sono stati avvertiti dei possibili pericoli (di norma né i genitori né gli educatori possono trasmettere norme basate sulle proprie conoscenze ed esperienze in materia di pratica corretta). Occorre poi tenere conto della scarsa conoscenza dei problemi e delle sfide che si accompagnano a uno sviluppo innovativo e vertiginoso com'è quello delle reti sociali, che pone gli internauti in una condizione quasi sperimentale.

3.11 A questo proposito, il sentimento di ansia sociale è la risposta alla combinazione di una tecnologia in rapido cambiamento e di spazi di socializzazione nuovi per i minori che i loro genitori non hanno vissuto, sebbene non manchino casi di sensazionalismo, mitizzazione e adozione di risposte pubbliche sbagliate (relazione Unicef *Child Safety Online* ("La sicurezza dei minori online")).

3.12 Tra i diversi rischi associati, si possono citare i seguenti: traumi psicologici causati da insulti trasmessi attraverso tali siti; molestie sessuali a bambini e giovani (cibermolestie, ciberbullismo o *grooming*), molestie morali reiterate esercitate nel contesto di un'organizzazione da superiori gerarchici, colleghi o subordinati (*mobbing*); problemi sul lavoro dovuti all'ingerenza delle imprese nella vita privata dei loro dipendenti o derivati dall'uso eccessivo della telefonia intelligente; esibizione di foto e di video, propri o di altri, con adolescenti nudi o seminudi (*sexting*); annunci espliciti di prostituzione e di servizi di "accompagnamento" (*escort*); sessualizzazione dei bambini sulle reti sociali; ripetuta violazione della privacy, dell'onore e della dignità personale; attentati alla salute fisica e mentale degli utilizzatori; incitamento alla violenza, al razzismo e alla xenofobia; diffusione di ideologie totalitarie di matrice fascista o che fanno apologia del nazismo; suicidi di giovani, a quanto pare come conseguenza della diffusione di taluni dettagli intimi attraverso queste reti.

3.13 I giuristi avvertono che le condizioni generali di utilizzo di molte di queste reti prevedono la cessione alla piattaforma dei diritti di sfruttamento dei contenuti generati dall'utente, fatto sconosciuto alla maggioranza degli internauti.

⁽³⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 69-73.

3.14 A questi rischi, associati all'uso che fanno delle reti sociali altri soggetti con finalità illecite o dannose in particolare nei confronti dei minori, se ne aggiungono altri, derivanti dallo stesso modello di utilizzo di ciascun utente, che rischia di interferire con il normale sviluppo della sua vita a livello tanto personale quanto familiare, lavorativo o sociale. Vi è anche il rischio che la possibilità di effettuare pagamenti online inciti la popolazione infantile all'acquisto di prodotti.

3.15 Inoltre, esiste il rischio di creare un'identità fittizia, potenziata da un fattore di inganno, autoinganno o fantasia. Diventa più facile, peraltro, la confusione tra l'intimo, il privato e il pubblico, e si promuovono comportamenti istrionici e narcisisti, se non addirittura comportamenti che deformano la realtà (Enrique Echeburúa e Paz de Corral). D'altronde, come già segnalato, l'eccesso di comunicazione virtuale può contribuire a impoverire la qualità delle relazioni umane, sostituendo i rapporti forti e diretti con altri più deboli e spesso più incerti. In conseguenza di ciò, gli utilizzatori possono arrivare a isolarsi e persino a sostituire alla vita reale una vita virtuale.

3.16 Si verifica una sorta di rilassamento, per cui è facile che gli utilizzatori delle reti sociali accettino richieste di amicizia inviate da estranei con i quali, per di più, dopo appena poche ore di conversazione, condividono rapidamente informazioni sensibili, intime e private, come il domicilio, il numero di telefono, i nomi dei genitori, ecc., informazioni spesso utilizzate nelle domande per il recupero delle password dimenticate. A partire da queste informazioni, è possibile arrivare a rivelarne anche altre, riservate, circa il proprio luogo di lavoro, i progetti futuri, i software utilizzati, ecc.

3.17 In conclusione, come sottolineano diversi studi realizzati su questo tema, gli utilizzatori delle reti sociali accettano sconosciuti tra i loro amici basandosi esclusivamente sulla foto del loro profilo, e sono disposti a rivelare ogni sorta di informazione personale dopo una breve conversazione online. Se si tiene conto del fatto che il funzionamento della maggior parte delle reti è tale che questi "amici" possono accedere, senza limiti, alle informazioni e ai dati di ciascun membro, possiamo concludere che una delle conseguenze pratiche dell'ammissione generale e indiscriminata di qualsiasi persona conosciuta – o non conosciuta – tra i propri amici è che qualsiasi informazione condivisa nell'ambito di una rete sociale diventa, di fatto, un'informazione di dominio pubblico.

3.18 Per questo motivo è necessario promuovere, nell'ambito del programma *Safer Internet*, campagne informative a carattere preventivo che includano consigli riguardanti la lettura delle regole di uso e privacy dei diversi servizi prima di utilizzarli, l'opportunità di una decisione meditata riguardo alla pubblicazione di informazioni, l'uso delle password, la valutazione circa quali informazioni si desidera rivelare e il controllo su chi sia autorizzato ad accedervi, la lista dei contatti o i casi di infezione da virus informatici. Le campagne dovrebbero riguardare in particolare le possibilità di aiuto disponibili nei casi in cui si possa essere vittima di comportamenti irregolari nell'ambito delle reti sociali. Analogamente, occorre realizzare iniziative per la formazione dei docenti e la pubblicazione di materiali didattici per un'educazione civica e digitale precoce.

3.19 Al riguardo, è molto importante che nei suoi programmi la Commissione aiuti le associazioni di utenti e le

ONG dotate di una vera indipendenza rispetto ai poteri pubblici ed economici e che funzionano in modo democratico.

4. Problemi correlati a un uso inappropriato delle reti sociali

4.1 Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), una persona su quattro soffre di qualche problema derivante dall'uso eccessivo delle nuove tecnologie. I bambini e gli adolescenti costituiscono la popolazione più vulnerabile per quanto riguarda questo tipo di disturbi perché, pur essendo gli utilizzatori più esperti, sono anche quelli più immaturi.

4.2 Questi disturbi sono denominati anche dipendenze "non tossiche", "senza sostanze" o "non chimiche". Alcuni esperti ritengono che non si debba parlare di "dipendenza" in senso stretto (nell'ambito delle diverse denominazioni "nuove dipendenze", "dipendenze sociali", "dipendenze senza sostanze" o "dipendenze non chimiche"), ma piuttosto di problemi di abuso, uso scorretto o assuefazione. Altri sono dell'avviso che invece il termine sia usato correttamente, come avviene, per esempio, nel caso della dipendenza dal lavoro, dallo shopping o dal sesso.

4.3 L'uso eccessivo delle reti sociali virtuali può facilitare l'isolamento, lo scarso rendimento, il disinteresse per altri temi, le turbe del comportamento e i problemi economici, nonché la sedentarietà e l'obesità. In sintesi, la dipendenza e la subordinazione dello stile di vita al mantenimento dell'abitudine costituiscono il nucleo centrale della dipendenza. Ciò che caratterizza l'abuso delle reti sociali, quindi, non è tanto il *tipo di comportamento* tenuto dal soggetto, quanto la *natura della relazione* che il soggetto stabilisce con il comportamento stesso (Alonso-Fernández 1996; Echeburúa e Corral 2009).

4.4 Gli effetti di queste dipendenze riguardano principalmente la salute mentale, con episodi di ansia, depressione, ossessione, disturbi del sonno e alterazioni della personalità, che spesso danno luogo a maltrattamenti, liti, incidenti stradali, infortuni sul lavoro o casi di autolesionismo.

4.5 A tutto ciò vanno aggiunti i problemi che incidono direttamente sulla salute fisica degli utilizzatori, disturbi fisiologici come cervicalgie, tendiniti, sindrome del tunnel carpale e alterazioni della vista. I soggetti non si curano più del loro aspetto, perdono ore di sonno e alterano le loro abitudini alimentari.

4.6 L'uso di Internet, che sia eccessivo o no, è in relazione con variabili psicosociali quali la vulnerabilità psicologica, i fattori di stress e l'appoggio familiare e sociale. Esistono alcuni fattori di rischio specifici per l'uso eccessivo delle reti sociali tra i giovani.

4.7 Prima che una passione si trasformi in dipendenza si manifestano alcuni segnali d'allarme (privarsi del sonno, non curarsi di altre attività importanti, ricevere lamentele da parte di qualche persona vicina in relazione all'uso della rete, pensare costantemente alla rete, fallire ripetutamente nei tentativi di porre un limite al tempo di connessione, perdere il senso del tempo). Assieme alla messa a punto di strumenti di valutazione e diagnosi, un'osservazione tempestiva di questi segnali può consentire una diagnosi precoce e il successivo trattamento terapeutico.

4.8 È necessario inoltre investire risorse pubbliche a questo fine e realizzare azioni preventive (campagne di informazione e divulgazione, programmi educativi, alfabetizzazione digitale, mezzi di assistenza, tracciabilità e notifica dei rischi, ecc.), che rispondano prioritariamente alle esigenze specifiche dei gruppi più vulnerabili.

4.9 Si osservano sintomi fisici e psicologici di astinenza – sbalzi d'umore, irritabilità, impazienza, inquietudine, tristezza, ansia – quando i soggetti si vedono obbligati a interrompere la connessione o non possono portarla a termine, oppure di fronte alla lentezza della connessione stessa (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al. 2008; Yang, Choe, Balty e Lee 2005).

4.10 In alcuni casi, determinate caratteristiche della personalità o stati d'animo possono aumentare la vulnerabilità psicologica alle dipendenze: impulsività, disforia (stato d'animo anormale vissuto soggettivamente come sgradevole e caratterizzato da frequenti sbalzi d'umore), intolleranza agli stimoli spiacevoli sia fisici (dolore, insonnia o stanchezza) che psichici (dispiaceri, preoccupazioni o responsabilità) e ricerca ossessiva di emozioni forti (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al. 2008; Yang, Choe, Balty e Lee 2005).

4.11 A volte, invece, sotto la dipendenza si cela un problema di personalità – per esempio eccesso di timidezza, scarsa autostima o rifiuto del proprio aspetto fisico – o uno "stile di fronteggiamento" inadeguato di fronte alle difficoltà quotidiane.

A loro volta, disturbi pregressi (depressione, deficit d'attenzione ed iperattività (ADHD), sociofobia od ostilità) fanno aumentare il rischio di sviluppare una dipendenza da Internet (Estévez, Bayón, De la Cruz e Fernández-Liria 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al. 2008; Yang, Choe, Balty e Lee 2005).

4.12 Nelle strategie di prevenzione svolgono un ruolo fondamentale sia l'appoggio dei genitori che quello degli educatori, al fine di incoraggiare l'adozione di abitudini sane nell'uso delle reti sociali. Risulta inoltre utile la collaborazione dei gruppi di pari (amici più esperti e informati dei rischi, che possono aiutare i loro coetanei o i ragazzi più giovani a conoscerli e a evitarli), visti come "protettori" online.

4.13 In definitiva, si tratta di rafforzare, attraverso un uso adeguato, le molteplici potenzialità delle reti sociali, che includono anche aspetti di grande trascendenza sociale come quelli attinenti all'occupazione e al consumo (Salcedo Aznal Alejandro, *¿Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual* ("Società del consumo o reti di consumatori? Elementi per un'analisi sociale del consumatore attuale") (2008)), la cui analisi, però, non è oggetto del presente parere. Al riguardo si dovrebbero varare le riforme necessarie per impedire che, in applicazione e delle disposizioni del diritto del lavoro, abbiano luogo interferenze inammissibili nella vita privata delle persone mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie (telefoni cellulari, posta elettronica, reti sociali ecc.): occorrono cioè accordi fra le parti sociali ispirati ai principi della raccomandazione del Consiglio d'Europa in materia.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi aggiornata del costo della non Europa» (parere d'iniziativa)

(2012/C 351/08)

Relatore: **DASSIS**

Correlatore: **JAHIER**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Analisi aggiornata del costo della non Europa

(parere d'iniziativa).

Il sottocomitato Costo della non Europa, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 giugno 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre 2012), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 154 voti favorevoli, 5 voti contrari e 7 astensioni.

1. Sintesi

1.1 Tornata alla ribalta a quasi venticinque anni dalla pubblicazione del rapporto Cecchini (1988), la questione del "costo della non Europa" appare un modo pertinente e interessante per portare avanti il dibattito sull'approfondimento della costruzione europea. Tuttavia, se nel rapporto Cecchini il tema veniva esaminato esclusivamente dalla prospettiva del mercato unico, oggi è assolutamente necessario svolgere un'analisi molto più approfondita e affrontare il problema dei costi dovuti al fatto che l'unione economica e politica europea è ancora incompiuta - costi che, pur essendo già molto alti, potrebbero lievitare ulteriormente se non si decide di passare all'azione.

1.2 Il problema si pone con forza ancora maggiore in un contesto in cui gli Stati saranno costretti, sotto la pressione non solo dei mercati finanziari ma anche di nuove norme vincolanti, a intensificare gli sforzi per ridurre il debito. Come si può agire senza sacrificare la crescita che, d'altro canto, i mercati finanziari esigono? La soluzione migliore per evitare di precipitare in una spirale depressiva senza fine riducendo in povertà una parte consistente della popolazione europea consisterebbe nel mettere in comune un certo numero di spese a livello dell'UE e nel portare avanti politiche europee più ambiziose: l'Unione potrebbe così innescare un circolo virtuoso di crescita, emergere con una propria identità economica, industriale e tecnologica forte nel contesto della globalizzazione e, infine, difendere il nostro modello sociale che ha in larga misura plasmato l'Europa di oggi.

1.3 Impostare la questione del costo della non Europa come proposto nel presente parere comporta probabilmente qualche difficoltà sia tecnica che metodologica, ma presenta anche il vantaggio sostanziale di mettere sul tavolo una serie di argomentazioni, difficilmente contestabili sul piano razionale, per superare la crisi in corso e a favore dell'approfondimento e della compiuta realizzazione di una vera e propria unione economica e politica europea. La questione di fondo consiste nel fornire prove inoppugnabili in grado di convincere le opinioni

pubbliche dei paesi europei che è possibile trovare la soluzione ai loro problemi spostando l'indicatore della sussidiarietà verso i livelli "più Europa" e "un'Europa migliore", nel momento in cui talune forze politiche cercano di attribuire all'UE la responsabilità dei problemi.

1.4 A questo riguardo, la strategia Europa 2020 contiene una serie di proposte di grande interesse e si prefigge - con encomiabile ambizione - di riuscire a promuovere un'autentica convergenza, in particolare mediante politiche e obiettivi comuni nonché tramite un coordinamento rafforzato tra Stati membri a tutti i livelli e in quei settori in cui l'approccio europeo è assente o solo allo stadio embrionale. Tuttavia, è lecito chiedersi se tale strategia sia all'altezza della sfida che consiste nel realizzare un'autentica unione economica e politica, capace di consolidare la posizione dell'Europa nel contesto della globalizzazione, e chiedersi anche se - nelle condizioni attuali - avrà maggiore successo della strategia di Lisbona.

1.5 Ci sembra indispensabile fare di più: occorre intervenire nei dibattiti che si svolgono con cadenza semestrale, sia tra i leader dei 17 paesi della zona euro sia tra i 27 Stati membri, e pungolare i dirigenti e l'opinione pubblica europei affinché prendano coscienza della necessità di una rivoluzione copernicana nei rapporti tra gli Stati, l'Europa e il mondo. Il dibattito sui "costi della non Europa" - costi sopportiamo oggi e supporteremo probabilmente anche in futuro - è un'ottima leva per agire in questa direzione. Con la dimostrazione dei vantaggi economici, politici e strategici della costruzione europea, dobbiamo confutare le tesi degli euroscettici e prendere l'opinione pubblica a testimone del fatto che l'Europa non è il problema, l'Europa dev'essere la soluzione.

1.6 Una simile impostazione offre il vantaggio di ridurre i costi, ottimizzare le spese e trarre il massimo dalle opportunità esistenti, per poter dare una risposta adeguata alle sfide da affrontare oggi e trovare una via di uscita positiva e vantaggiosa per tutti.

1.7 Tenuto conto di tutti questi fattori, l'analisi del costo della non Europa dovrebbe essere di portata ben più ampia rispetto a quella proposta nello studio commissionato dalla Commissione europea dal titolo *I costi della non Europa: il potenziale non sfruttato del mercato unico europeo*. Non ci serve un ennesimo studio - peraltro probabilmente di ottima qualità - destinato a raccogliere polvere nelle biblioteche e a venire consultato saltuariamente da qualche specialista della materia.

1.8 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) chiede quindi alla Commissione di realizzare, in una prima fase, una stima quanto più possibile precisa dei costi totali della non Europa descritti nel presente parere e del loro impatto sull'occupazione e sulla crescita. In una fase successiva, la proposta del Comitato prevede l'inserimento nella strategia Europa 2020 di obiettivi quantitativi di riduzione di tali costi, accompagnati da un piano d'azione ben definito e da una valutazione sistematica dei progressi compiuti.

2. Osservazioni generali

2.1 Il tema del costo della non Europa è stato affrontato dal CESE da diverse angolazioni in una serie di pareri elaborati negli ultimi anni ⁽¹⁾. Alla fine del 2010 il dibattito sulla questione è stato rilanciato sia dal Parlamento europeo che dalla Commissione, la quale ha anche commissionato uno studio ambizioso con l'obiettivo di aggiornare le conclusioni delineate nel "rapporto Cecchini" ⁽²⁾ ⁽³⁾.

2.2 La scelta della Commissione e del Parlamento riguardo al metodo adottato e al tema dello studio sarebbe stata in gran parte motivata dalla preparazione dell'Atto per il mercato unico II (Single Market Act II), sebbene nelle comunicazioni di entrambe le istituzioni l'accento venga ugualmente posto sulla necessità di circoscrivere con esattezza l'oggetto dell'analisi e di basarsi sulle "prove scientifiche" ⁽⁴⁾ che un tale approccio offrirebbe. Ricordiamo che le simulazioni relativamente complesse contenute nel rapporto Cecchini hanno portato a concludere all'epoca che vi sarebbe stato un incremento del PIL della Comunità europea (per i 12 paesi membri) compreso tra

il 4,5 e il 7 %, con la prospettiva di creare 2-5 milioni di posti di lavoro aggiuntivi nello spazio unificato. Tuttavia, queste stime si fondavano su un approccio metodologico e su ipotesi di partenza non immuni da eventuali critiche e contestazioni. Inoltre, nonostante il loro successo sul piano della comunicazione, queste previsioni non sono mai state, a nostra conoscenza, oggetto di un consuntivo corroborato da prove e documentazione per consentire di valutarne l'esattezza ex post ⁽⁵⁾.

2.3 Il CESE si compiace che l'argomento torni ad essere di attualità, benché appaia sorprendente che ciò accada quasi venticinque anni dopo la pubblicazione del rapporto Cecchini. Tuttavia l'approccio scelto, ispirato allo stesso metodo adottato nel rapporto - ossia quantificare nuovamente l'impatto economico potenziale derivante dall'eliminazione degli ostacoli agli scambi all'interno del mercato unico - appare, nella migliore delle ipotesi, limitativo, e, nella peggiore, semplicemente inadeguato, per almeno due motivi tra loro complementari.

2.4 Il primo è che il dibattito sul costo della non Europa rischia di diventare asfittico in quanto meramente tecnico (per non dire tecnocratico), quando invece, malgrado gli strumenti estremamente complessi che potrebbero eventualmente venire utilizzati, spesso l'aspetto tecnico nelle scienze sociali è solo apparente.

2.5 Il secondo motivo, ancora più importante, è che i tempi sono completamente cambiati: nel 1988, infatti, il dibattito era sostanzialmente incentrato sullo stato di avanzamento del mercato comune, ribattezzato "mercato unico", e in questo il rapporto Cecchini si è rivelato di grande utilità, poiché ha messo bene in evidenza gli ostacoli e i ritardi in materia e ne ha anche quantificato l'impatto, giustificando così l'avvio di un programma di ripresa e innescando una dinamica positiva sfociata in particolare nel programma Delors e nell'obiettivo 1992 contenuto in tale programma.

2.6 Nel 2012 il nodo essenziale non è il mercato unico. Non solo la costruzione del mercato unico da un quarto di secolo a questa parte ha registrato notevoli progressi, ma soprattutto la situazione attuale è molto mutata rispetto a quella della fine degli anni '80 ed è apparentemente contraddistinta da almeno cinque nuovi fattori fondamentali: 1) una globalizzazione molto più avanzata, con l'arrivo sul mercato internazionale di paesi emergenti quali il Brasile, l'India e soprattutto la Cina, mentre i concorrenti dell'Europa negli anni '80 erano per lo più i paesi sviluppati; 2) il fatto che l'Europa sia ormai costituita da 27 Stati il cui livello di sviluppo, le cui strutture economiche e i cui sistemi sociali sono più eterogenei rispetto agli anni '80; 3) lo stadio nettamente più avanzato della costruzione europea e la comparsa di alcune istituzioni chiave, come l'euro e la BCE; 4) una crisi economica senza precedenti dagli anni '30 del secolo scorso, che continua a imperversare assumendo ormai la forma di "crisi dei debiti pubblici"; 5) infine, l'imperativo di riduzione del debito per gli Stati dell'UE nei prossimi anni.

⁽¹⁾ Cfr. ad esempio il parere sul tema *Il rinnovo del metodo comunitario (orientamenti)*, del 21 ottobre 2010, o il parere in merito alla *Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali - Revisione del bilancio dell'Unione europea*, del 16 giugno 2011.

⁽²⁾ Si ricorda che il rapporto Cecchini si proponeva di quantificare l'impatto economico potenziale dell'eliminazione degli ostacoli agli scambi intracomunitari tra gli Stati membri dell'epoca. Il nuovo studio dovrebbe riprendere la stessa metodologia adattandola ai problemi e alle sfide del contesto attuale.

⁽³⁾ Il 15 dicembre 2010 il Parlamento europeo ha deciso di commissionare una relazione dettagliata sul costo della non Europa. Al termine di una gara di appalto, la Commissione ha affidato lo studio a un consorzio guidato dalla London School of Economics. Lo studio dovrebbe alimentare il dibattito che verrà avviato in vista della preparazione dell'Atto per il mercato unico II (Single Market Act II).

⁽⁴⁾ Come sottolineato nella nota metodologica della direzione generale delle Politiche interne dell'Unione del Parlamento europeo del 21 febbraio 2011: "In linea di principio, la motivazione per valutare questi costi/benefici riflette la volontà di prendere delle decisioni basate sulle prove scientifiche relative a diversi concetti o principi (sana gestione finanziaria, efficienza, efficacia e sostenibilità) per garantire la trasparenza e la responsabilità dell'azione politica nei confronti dei cittadini" (in corsivo nel testo).

⁽⁵⁾ Fatta eccezione per un'oscura nota di analisi, non firmata, redatta a distanza di un ventennio dalla pubblicazione del rapporto Cecchini e consultabile sul sito www.oboulo.com, secondo cui, sebbene le aspettative illustrate nel rapporto non siano state realizzate, la qualità delle sue previsioni può definirsi nel complesso soddisfacente (cfr. *The Cecchini Report - 20 years later*, "Il rapporto Cecchini - Vent'anni dopo", 16 gennaio 2009).

2.7 L'insieme di questi fattori ci induce a proporre di inquadrare il dibattito sul costo della non Europa da un'angolazione molto diversa. L'handicap di cui soffre l'Europa in questa fase risiede non tanto nei ritardi nella costruzione del mercato unico (da cui tra l'altro i nostri concorrenti traggono vantaggio tanto quanto gli stessi cittadini europei), quanto piuttosto nella creazione di un'identità economica, industriale e tecnologica forte nel contesto della globalizzazione: quest'ultima è ormai contraddistinta da molteplici sfere d'influenza, il che per il Vecchio Continente implica una concorrenza sempre più accesa da parte soprattutto delle cosiddette potenze "emergenti", in un contesto di crisi sistemica che non ha precedenti.

2.8 È dunque sull'insieme dei "costi della non Europa" dovuti alla natura incompiuta della costruzione europea che deve incentrarsi la riflessione. Questi costi sono sproporzionati rispetto a quelli che potrebbero essere determinati dagli eventuali ostacoli agli scambi tra Stati membri che ancora permangono. Pur essendo consapevole delle difficoltà nell'affrontare questo argomento in una prospettiva così ampia e, in buona sostanza, politica, il CESE ritiene tale angolazione l'unica davvero significativa per noi nel contesto attuale ⁽⁶⁾.

3. L'Europa e le sue conquiste

3.1 Sessant'anni fa la speranza dei popoli europei di vivere in pace assumeva forma concreta con la nascita della prima Comunità europea, la CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio). Fino al 1992 il processo di integrazione europea è stato lento ma costante. Negli ultimi vent'anni, l'allargamento a 27 Stati membri ha rappresentato indubbiamente un passo avanti fondamentale, ma anche il solo, autentico progresso attribuibile all'UE. Sebbene annunciato fin dall'inizio degli anni '80, l'approfondimento della costruzione europea è finito nel dimenticatoio; la moneta unica, il mercato interno, le politiche di coesione o la politica agricola comune (PAC), pur essendo indiscutibilmente risultati importanti, sono però incompleti e non bastano per creare un'Unione a tutti gli effetti.

3.2 Al di là dei termini nei quali va condotto il dibattito, la discussione verte ovviamente anche sui termini da usare. Che cosa si intende con "il costo"? Che cosa si intende con "la non Europa"? O addirittura: come va interpretato il "non" davanti a "Europa"? Potenzialmente, tutto può essere considerato "Europa" o "non Europa". È oggettivamente difficile selezionare gli strumenti/le politiche/i beni pubblici interessati, isolarne l'impatto, decidere a quale livello (europeo/nazionale/locale) sia più efficace farvi ricorso, stabilire in quali termini calcolarne i costi/benefici o su quale periodo sia opportuno analizzare questi ultimi (e questo elenco delle difficoltà da affrontare non è completo). Considerati tutti questi fattori, stabilire di comune accordo un approccio metodologico rigoroso e andare più a fondo rispetto a generiche verità universalmente accettate non

è un lavoro di poco conto. La nota metodologica del Parlamento europeo apporta preziosi chiarimenti su questo tema, di cui mette perfettamente in luce la straordinaria complessità.

3.3 Tuttavia, a prescindere dall'approccio adottato, le definizioni – anche le più ampie – del concetto di "costo della non Europa" non consentono di far entrare nel dibattito una parte di quei beni pubblici fondamentali (come la pace o la libera circolazione delle persone) che sono il risultato della costruzione europea in appena poco più di mezzo secolo di vita.

3.4 Senza voler cercare di quantificare in che misura quelle conquiste abbiano contribuito al benessere dei cittadini europei, né dedicarsi a congetture di storia alternativa (se il processo di costruzione europea non si fosse svolto nel modo in cui si è effettivamente svolto, quali ne sarebbero state le conseguenze?), non è inutile sottolineare – in una fase in cui ragionare sui "costi della non Europa" è un esercizio sempre più di moda – che la storia del Vecchio Continente non è sempre stata quella che abbiamo conosciuto dal 1945 ad oggi. Attualmente gran parte dei cittadini europei (soprattutto i più giovani) percepisce come assolutamente normali, quasi fossero una sorta di "condizione naturale", tutta una serie di vantaggi di cui fruiamo nella vita di ogni giorno: la pace, la prosperità, i diritti fondamentali (sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE ⁽⁷⁾), la libera circolazione delle persone e delle merci, la possibilità di valicare le frontiere tra Stati utilizzando la stessa moneta, la stabilità dei prezzi e altri ancora. Oggi infatti i controlli ai confini tra Francia e Germania sarebbero visti come una fastidiosa stranezza, e agitare lo spettro di una guerra tra paesi europei sarebbe considerato uno scherzo di cattivo gusto. Con tutta evidenza, è difficile, se non impossibile, delineare con esattezza il contesto in cui ci troveremmo oggi se ciascun paese europeo avesse proseguito il proprio cammino entro una prospettiva puramente nazionale; non sembra però irragionevole affermare che la costruzione europea ha come minimo reso più agevole la concretizzazione dei beni pubblici citati in precedenza, trasformandoli in "dati di fatto" così evidenti e naturali per chiunque.

3.5 Questo significa forse che quei beni pubblici sono ormai da considerarsi acquisiti una volta per tutte? No, non possiamo esserne certi. Negli anni '80 l'ipotesi dello scoppio di una guerra fratricida sarebbe parsa assurda e improbabile ad un cittadino iugoslavo, eppure dopo la dissoluzione della Jugoslavia quei territori sono stati teatro di conflitti estremamente cruenti. Gli altri risultati della costruzione europea, conquistati nell'arco di svariati decenni, potrebbero anch'essi venire meno: la reintroduzione dei controlli alle frontiere o la messa in discussione della zona euro sono scenari che vengono ormai tranquillamente delineati, sia per bocca di osservatori o di partiti politici euroscettici e/o populistici, sia anche – anzi, sempre più spesso – ad opera di movimenti politici tradizionali.

3.6 Per finire, senza voler aderire alle ipotesi più radicali, non ci si può tuttavia sottrarre alla questione dei costi della "non Europa" in caso di smantellamento totale o parziale di alcune istituzioni chiave, come la moneta unica. Secondo un recente

⁽⁶⁾ Sia la Commissione che il Parlamento europeo sono consapevoli dell'importanza di questi temi. Pur riconoscendo che i costi legati alle componenti esterne delle politiche comuni dell'UE sono potenzialmente molto elevati, la nota metodologica del PE giunge alla conclusione che un simile «studio ... rischia di essere molto complesso e i suoi risultati eccessivamente incerti perché dipendono dalle decisioni prese dalle istituzioni internazionali ... e per via delle carenze insite nella *governance* multilaterale» (pag. 15, op. cit.). Per quanto riguarda le sfide interne che l'Unione deve affrontare, la nota propone di farvi fronte avvalendosi della strategia Europa 2020, ed elenca 12 settori nei quali l'intervento delle politiche a livello UE potrebbe apportare dei benefici (pagg. 15-17, op. cit.).

⁽⁷⁾ Nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea figurano i diritti fondamentali che sono prerogativa dei cittadini dell'UE nonché i diritti economici e sociali sanciti dalla Carta sociale europea (del Consiglio d'Europa) e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

studio condotto dalla banca UBS ⁽⁸⁾, a prescindere dalle numerose critiche che si possono muovere dal punto di vista della metodologia applicata, l'uscita dall'euro costerebbe a un paese "debole" una cifra compresa tra il 40 e il 50 % del PIL già solo nel primo anno. Anche in caso di uscita di un paese "forte" (come la Germania), il costo a carico di quest'ultimo sarebbe pari al 20-25 % del PIL soltanto nel primo anno, il che equivale a 6 000-8 000 euro pro capite. Tutto questo senza tener conto degli effetti destabilizzanti sul piano politico, dell'eventualità di guerre tra monete accompagnate da svalutazioni competitive a catena, del ritorno in auge di politiche protezionistiche a livello nazionale e dell'impatto potenzialmente catastrofico sulle aspettative degli operatori economici. L'insieme di questi fattori potrebbe far precipitare l'Europa in una crisi che si prolungherebbe per diversi anni. È impossibile prevedere le conseguenze di eventi di questa portata, ma è probabile che si verificherebbero importanti movimenti di "ricollocazione" sullo scacchiere geopolitico con la conseguente creazione di nuove alleanze potenzialmente destabilizzatrici per l'Europa in quanto blocco politico ed economico unificato.

4. L'Unione europea non può esistere senza un'autentica unione economica

4.1 Contrariamente a una certa demagogia di cui si fanno portavoce in molti paesi dell'UE taluni movimenti politici, soprattutto dall'insorgere della crisi nel 2008-2009 e dalle varie crisi che, in una forma o nell'altra, le hanno fatto seguito, le attuali difficoltà economiche non sono legate agli "eccessi degli eurocrati di Bruxelles" ma sono dovute per l'appunto alla fondamentale incompiutezza della costruzione europea. L'obiettivo dichiarato di creare un'unione monetaria ed economica non è stato mai davvero realizzato. Il colpevole disinteresse degli Stati e delle istituzioni europee, che hanno costantemente rimandato gli interventi necessari per conseguire un'autentica integrazione economica, ma anche l'iter procedurale indispensabile per l'adozione di decisioni legittime e democratiche nei diversi Stati membri (ad alcune di queste procedure i media hanno del resto dedicato ampio spazio), hanno finito per innescare - a fronte di uno shock esterno asimmetrico di una violenza senza precedenti - una spirale di sfiducia da parte dei mercati, il che comporta costi sempre più alti per tutti i paesi dell'UE in termini di competitività, crescita, occupazione, coesione sociale e persino legittimità democratica a livello dell'intera Europa.

4.2 La creazione di un'unione monetaria non accompagnata da un'autentica unione economica ha mostrato tutti i suoi limiti, poiché invece di rafforzare la convergenza ha ottenuto in definitiva l'effetto opposto. Oggi gli eventi incalzano e l'Europa non può più permettersi il lusso di aspettare che le cose evolvano naturalmente da sole in un lontano futuro: l'UE può scegliere tra compiere rapidi progressi per giungere ad un'unione economica europea a tutti gli effetti, introducendo anche un meccanismo efficace che le consenta di resistere agli shock asimmetrici, o farsi carico del costo, potenzialmente esplosivo, di una futura "non unione".

4.3 Le difficoltà che sta attraversando l'euro, una moneta sostanzialmente "incompleta", sono la conseguenza di questa situazione. Il livello relativo totale del debito pubblico dei paesi

della zona euro, e persino quello della maggior parte degli Stati membri considerati "a rischio", è inferiore al livello di altri paesi detti "avanzati" come gli Stati Uniti, il Regno Unito o il Giappone. Eppure, mentre il dollaro, la sterlina o lo yen vengono percepiti come valute di autentiche potenze "a pieno titolo", l'immagine dell'euro è quella di una moneta cui non corrisponde uno "spazio sovrano" ben delimitato ⁽⁹⁾, che risente del mandato restrittivo affidato alla Banca centrale europea e dell'assenza di una vera e propria *governance* economica su scala europea. Per tutti questi motivi è essenziale riuscire a realizzare nella pratica un'Unione economica europea, dotata di regole, in particolare di regole con efficacia esecutiva, e responsabilità chiare a ogni livello - cosa del resto inconcepibile senza attuare riforme politiche sostanziali in grado di conferire a un simile progetto la necessaria legittimità.

4.4 Non è agevole misurare i costi globali di questa sfiducia dei mercati a cui, del resto, è largamente imputabile l'attuale quadro recessivo. Nonostante ciò, anche solo per via dei premi di rischio imposti ad alcuni Stati nel periodo attuale, il "costo della non Europa" a carico dei bilanci pubblici potrebbe essere valutato tra lo 0,4 e l'1,5 % del PIL nel 2012 (per un importo compreso tra 9 e 36 miliardi di euro) e fino all'1,8 % e al 2,4 % del PIL rispettivamente nel 2013 e 2014 (pari, nell'ordine, a 42 e 56 miliardi di euro) per l'insieme della zona euro, ovviamente con differenze molto marcate tra un paese e l'altro ⁽¹⁰⁾.

4.5 Un'unione economica compiuta, che prevedesse in particolare una più stretta integrazione fiscale e di bilancio soggetta a condizioni e controlli rigorosi, sarebbe stata in grado di eliminare tali premi di rischio grazie all'introduzione di meccanismi di condivisione del debito a livello europeo (ad es. euro-obbligazioni o altri strumenti) invece di dover ricorrere a dispositivi d'emergenza ad hoc, frutto dell'improvvisazione, le cui "falle" devono essere continuamente "tappate" ogni qual volta la situazione diventi insostenibile. Sia gli Stati membri che l'UE devono avere il coraggio di non agire soltanto in reazione a eventi puntuali, ma di adottare un piano d'azione e riforme istituzionali coerenti per fornire una risposta complessiva alla crisi in corso, ossia una strategia capace di delineare una prospettiva davvero credibile.

4.6 Alcune iniziative messe in campo di recente vanno in questa direzione, ma purtroppo non sembrano essere all'altezza delle sfide che dobbiamo affrontare.

5. I benefici previsti dall'Unione europea

5.1 I recenti impegni assunti al vertice di Bruxelles del 9 dicembre 2011, che si riallacciano alle discipline del patto di stabilità di Maastricht, comportano una drastica riduzione dei deficit pubblici degli Stati membri, con sanzioni ormai automatiche per le mancanze constatate in caso di violazione della "regola del pareggio di bilancio" (la cosiddetta *golden rule*). Gli Stati saranno quindi costretti, sotto la pressione non solo dei mercati finanziari ma anche di nuove norme vincolanti, a intensificare gli sforzi per ridurre il debito.

⁽⁹⁾ Il famoso interrogativo "What's Europe phone number?" (Chi devo chiamare se voglio parlare con l'Europa?), attribuito a Henry Kissinger negli anni '70, conserva purtroppo tutta la sua ragion d'essere.

⁽¹⁰⁾ Vause N., von Peter G. (2011), *Euro Area Sovereign Crisis Drives Global Markets* (La crisi del debito pubblico dei paesi della zona euro determina gli sviluppi sui mercati mondiali), in BIS Quarterly Review, dicembre 2011, http://www.bis.org/publ/qrtrpdf/r_qt1112a.pdf#page=4.

⁽⁸⁾ UBS Investment Research, *Euro Break-up - the consequences* (La fine dell'euro: quali conseguenze?), www.ubs.com/economics, settembre 2011.

5.2 La questione fondamentale che si pone ai leader politici di diversi paesi europei di fronte alla situazione del loro debito pubblico costituisce un problema di "quadratura del cerchio": come gestire l'atteggiamento di sfiducia dei mercati che vogliono tutto e il contrario di tutto, ossia da un lato la drastica riduzione dei disavanzi pubblici e dall'altro – quasi contemporaneamente – la ripresa della crescita? Uno dei modi per risolvere quest'equazione insolubile consisterebbe nell'eliminare i doppioni inutili tra Stati membri collaborando per realizzare delle economie di scala, e nell'avviare al tempo stesso il lavoro per un futuro stimolo di bilancio a livello europeo. Procedendo in questo modo, si potrebbero in particolare evitare (o perlomeno contenere) gli effetti depressivi delle politiche di rigore portate avanti separatamente da ciascun paese, senza diminuire la qualità del servizio pubblico fornito ai cittadini, e nel contempo trovare delle soluzioni al problema degli sperperi derivanti dall'applicazione di 27 politiche diverse – spesso senza il minimo coordinamento – negli stessi settori. La proposta è ovviamente impossibile da attuare con un bilancio dell'UE limitato all'1 % del PIL ed è in totale contraddizione con il suggerimento di introdurre dei tagli alle spese di bilancio a tutti i livelli, compreso quello europeo.

5.3 Nel 2010, ad esempio, i bilanci della difesa combinati degli Stati membri erano pari a quasi 200 miliardi di euro, ma – secondo numerosi esperti – le politiche nazionali in materia rimangono frammentate e generalmente poco efficaci⁽¹¹⁾. Nonostante numerose iniziative condotte a livello europeo e nazionale, gli stanziamenti per le attrezzature e per i programmi di R&S nel settore della difesa (quasi il 20 % del bilancio complessivo) sono praticamente l'unico ambito in cui si può parlare di una vera messa in comune delle spese, e anche in questo caso, secondo l'Agenzia europea per la difesa (AED), nel 2010 si è trattato soltanto del 22 % del totale⁽¹²⁾. Gli studi sull'argomento dimostrano che la messa in comune delle spese⁽¹³⁾ permetterebbe di realizzare un risparmio del 32 %, pari a 13 miliardi di euro, già solo per queste voci.

5.4 Le stesse considerazioni potrebbero essere applicate ad altre prerogative sovrane degli Stati, come il servizio diplomatico, le dogane, la guardia di frontiera, la protezione civile, la lotta contro la frode ecc. La riduzione dei costi in tutti questi settori, al di là dell'eventuale disaccordo sulla quantificazione esatta dei costi stessi, è una pura questione di volontà politica.

5.5 Il costo fiscale della non Europa è una conseguenza che va ad aggravare i costi di bilancio. La concorrenza fiscale tra gli Stati membri non è stata inquadrata nella prospettiva di interessi europei comuni. Il risultato è che le basi imponibili mobili delocalizzabili sono soggette a un'imposizione fiscale troppo bassa mentre le altre subiscono una pressione fiscale eccessiva, il che comporta la perdita di gettito fiscale (e quindi un costo) per l'Europa e gli Stati membri. Questa situazione crea inoltre squilibri, ingiustizie e soprattutto pesanti costi sociali che generano risentimento nell'opinione pubblica.

⁽¹¹⁾ Heuninckx B. (2008), *A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects* (Un'introduzione agli appalti collaborativi nel settore della difesa: problemi, risultati e prospettive), in *Public Procurement Law Review*, volume 17, numero 3.

⁽¹²⁾ Questa cifra è peraltro in calo rispetto al 2009. *Defence Data: EDA participating Member States in 2010* (Dati sulla difesa: la situazione degli Stati membri che fanno parte dell'AED nel 2010), 18 gennaio 2012.

⁽¹³⁾ Cfr. ad esempio: Dufour N. et al. (2005), *Intra-Community Transfers of Defence Products* (Trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa), Unisys.

5.6 Per quanto riguarda l'ambito sociale, il dibattito sui "costi della non Europa" non è nuovo. La costruzione europea non può avere il libero scambio quale unico principio fondatore, con la politica di concorrenza e il benessere del consumatore che, prevalendo su qualsiasi altra considerazione, determinano un livellamento sociale verso il basso. Occorre sottolineare che, nonostante le ripetute accuse su pretesi "diktat dell'UE", anche in questo caso il problema è l'assenza dell'Europa e non una sua presenza eccessiva. Anche senza tener conto di quelle che i cittadini avvertono come ingiustizie e dei pesantissimi costi sociali, soprattutto nella situazione attuale, tutta una serie di studi indica che la "non Europa" nel settore sociale comporta anche elevati costi economici⁽¹⁴⁾. I dati empirici dimostrano in effetti che una politica sociale equa ed efficace contribuisce alla stabilizzazione macroeconomica, riducendo in particolare l'ampiezza dei fenomeni ciclici e promuovendo una migliore allocazione delle risorse ma anche, più in generale, il benessere della popolazione⁽¹⁵⁾. Inoltre, le buone politiche sociali tendono a ridurre i fenomeni di "selezione avversa", a internalizzare alcune esternalità e a migliorare la qualità della manodopera e del "capitale sociale" in senso lato. La Carta sociale europea mirava a introdurre una serie di norme fondamentali in materia per l'insieme degli Stati membri; oggi però appare necessario spingersi più avanti e ipotizzare la creazione di un quadro strutturato di convergenza delle politiche sociali al fine di ridurre le disparità fin troppo evidenti ed evitare che l'aggravarsi degli squilibri sociali e l'aumento generalizzato della povertà finiscano per ostacolare seriamente una crescita economica significativa, equilibrata e sostenibile.

5.7 La concorrenza fiscale e sociale regolata in misura molto insufficiente in uno spazio economico con poche barriere alla libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali provoca anche altre tendenze particolarmente perniciose in un contesto economico globalizzato. Il graduale smantellamento del tessuto industriale in diversi Stati membri è una realtà innegabile che non soltanto desta una forte opposizione da parte dei cittadini, ma crea anche problemi strategici per i nostri paesi, dal momento che si tratta di sviluppi particolarmente importanti, difficilmente reversibili nel breve/medio termine e che comportano quindi pesanti ripercussioni⁽¹⁶⁾. Le crescenti incongruenze dovute alla preminenza degli orientamenti nazionali nel settore della politica industriale portano a soluzioni non cooperative e subottimali, anzi talvolta persino controproducenti⁽¹⁷⁾ se si considera che oggi i paesi emergenti ricorrono a politiche industriali "senza complessi" facendo leva su una moneta debole

⁽¹⁴⁾ Fouarge, D., *The Cost of non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Cost of not Having Them* (Il costo dell'assenza di una politica sociale: verso un quadro economico di politiche sociali di qualità – e i costi dovuti alla mancanza di tali politiche), in *Report for the Employment and Social Affairs DG*, 2003, Bruxelles.

⁽¹⁵⁾ Sulla relazione tra disuguaglianze e benessere, cfr. anche il saggio di Richard G. Wilkinson e Kate Pickett, *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londra, 2009 (traduzione italiana: *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono le società più infelici*, Feltrinelli, Milano, 2009).

⁽¹⁶⁾ Si può citare l'esempio della CECA, la cui fine ha avuto per effetto una subitanea accelerazione del processo di disfacimento del settore siderurgico europeo, o i notevoli ritardi registrati dal progetto Galileo, arenatosi in difficoltà gestionali e di finanziamento per via della mancanza di una rotta stabilita dai poteri pubblici europei.

⁽¹⁷⁾ Ad esempio, per quanto riguarda le regole e i programmi di finanziamento dei singoli Stati membri nel campo delle politiche energetiche.

e su un sostegno pubblico attivo⁽¹⁸⁾. Invece di mettere in comune le risorse, o almeno di coordinarne l'utilizzo per rispondere a queste sfide, diversi grandi paesi europei si vedono sempre più costretti, in assenza di una Comunità europea dell'energia⁽¹⁹⁾, a concludere accordi bilaterali con paesi terzi in settori chiave come quello dell'energia o della R&S⁽²⁰⁾. È evidente che una politica europea in materia rappresenterebbe senz'altro una soluzione nettamente più efficace.

5.8 Le risorse finanziarie che l'UE assegna alla R&S per il periodo 2014-2020 sono pari allo 0,08 % del PIL europeo - una quota 20-30 volte inferiore a quella stanziata nei bilanci degli Stati membri. Occorre invece sottolineare che, secondo uno studio, ogni euro supplementare stanziato dai bilanci pubblici in attività di R&S di portata europea attira 0,93 EUR in investimenti privati⁽²¹⁾. Il settimo programma quadro di ricerca della Comunità europea (7PQ, 2007-2013), con una dotazione di 50,5 miliardi di euro, dimostra che non si tratta di pie intenzioni e che una politica europea comune in materia è possibile. Il 7° programma quadro ha ricadute importanti: secondo le stime, infatti, ogni euro investito si traduce, a lungo termine, in un incremento del valore aggiunto industriale compreso tra 7 e 14 euro. Nel lungo periodo, in base alle analisi macroeconomiche condotte dalla DG Ricerca e innovazione, il programma quadro avrà permesso entro il 2030 la creazione di 900 000 posti di lavoro, di cui un terzo saranno posti di ricercatore. Alla stessa data, inoltre, l'incremento di competitività generato dal programma avrà permesso all'UE di registrare una crescita delle esportazioni di quasi l'1,6 %, e di diminuire le importazioni di circa lo 0,9 %.

5.9 La politica industriale deve, inoltre, tenere obbligatoriamente conto delle sfide ambientali ed essere strettamente coordinata con la politica energetica dell'Unione. Se la gestione delle questioni energetiche in una cornice nazionale può dare l'illusione di offrire una soluzione facile nel breve/medio periodo, a lungo termine può invece rivelarsi molto costosa in quanto può

indurre una forte dipendenza dai paesi produttori di idrocarburi e provocare un'impennata della bolletta energetica. La risposta potrebbe consistere nel realizzare investimenti nello sviluppo delle infrastrutture energetiche e nel sempre più diffuso utilizzo di nuove fonti di energia grazie ad un settore della R&S di dimensioni europee⁽²²⁾. Secondo uno studio realizzato da Accenture per conto della DG Energia, il binomio formato dallo sfruttamento di fonti di energia rinnovabili - ad esempio l'energia eolica nel Regno Unito o quella solare in Spagna - e dall'interconnessione delle reti nazionali potrebbe consentire ai consumatori europei un risparmio sulla bolletta energetica pari a circa 110 miliardi di euro entro il 2020.

5.10 Nell'attuale contesto di crisi aumenta il rischio di disoccupazione a lungo termine, potenzialmente permanente. Ciò potrebbe impedire agli individui di realizzarsi sul piano professionale e privare l'economia europea del loro potenziale. Questa situazione è in contrasto con l'obiettivo della crescita inclusiva e impone una ricerca approfondita di soluzioni a lungo termine, che devono, tra le altre cose, comprendere un sostegno da parte dei fondi pubblici per la creazione di posti di lavoro inclusivi, finalizzati a preservare l'abitudine al lavoro, e per lo svolgimento di attività di riqualificazione, destinate all'adeguamento dei lavoratori alle esigenze future del mercato occupazionale.

Conclusione

"Il n'est plus question de vaines paroles, mais d'un acte, d'un acte hardi, d'un acte constructif" ("Non basta più pronunciare parole vuote: serve un atto, un atto audace, un atto costruttivo").

Queste parole, pronunciate da Robert SCHUMAN il 9 maggio 1950, sono più che mai attuali. Responsabili politici, tocca a voi agire. I cittadini aspirano alla pace e alla dignità. Sfruttate il formidabile potenziale che costituiscono, insieme, i 500 milioni di europei. Non potete deluderli.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ La strategia di Lisbona aveva stabilito una spesa in R&S pari ad almeno il 3 % del PIL; attualmente la quota destinata dall'UE si attesterebbe sull'1,84 % a fronte del 3 % degli Stati Uniti e dell'8 % della Cina.

⁽¹⁹⁾ Dichiarazione congiunta di *Notre Europe* e del Comitato economico e sociale europeo sull'obiettivo di creare una Comunità europea dell'energia - 21 febbraio 2012.

⁽²⁰⁾ Tra gli esempi più recenti possiamo citare la stipula, il 27 luglio 2011, di una serie di accordi tra la Germania e la Cina per la ricerca e gli investimenti nelle tecnologie "verdi", in particolare nel campo dei veicoli elettrici e dei sistemi di cattura e stoccaggio del carbonio (Peel Q., Anderlini J., *China and Germany launch green initiative* (La Cina e la Germania varano un'iniziativa "verde"), *The Financial Times* del 28 luglio 2011).

⁽²¹⁾ Comunicazione della Commissione europea *Costruire il SER della conoscenza al servizio della crescita*, COM(2005) 118 final del 6 aprile 2005.

⁽²²⁾ Syndex, *Una politica industriale a basse emissioni di carbonio come via di uscita dalla crisi*, studio commissionato dal CESE, marzo 2012, Bruxelles.

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

483^a SESSIONE PLENARIA DEI GIORNI 18 E 19 SETTEMBRE 2012**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Eliminare gli ostacoli transfrontalieri legati alle imposte di successione nell'UE**

COM(2011) 864 definitivo

(2012/C 351/09)

Relatore: **FARRUGIA**

La Commissione europea, in data 15 dicembre 2011, 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 e al Comitato economico e sociale europeo — Eliminare gli ostacoli transfrontalieri legati alle imposte di successione nell'UE

COM(2011) 864 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 4 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 1 voto contrario e 11 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 I cittadini dell'Unione europea che ereditano dei beni in altri Stati membri si vedono spesso applicare un'imposta da due o più paesi (imposizione doppia o multipla) e sono soggetti a discriminazione fiscale. Questi problemi spesso impongono ai cittadini oneri indebiti e rallentano la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Nell'intento di risolvere questi problemi, nel 2011 la Commissione ha presentato una comunicazione accompagnata da una raccomandazione.

1.2 Il CESE è favorevole a risolvere la questione dell'imposizione doppia/multipla e discriminatoria e accoglie in modo positivo l'impostazione adottata dalla Commissione che mostra di rispettare la sovranità fiscale dei singoli Stati membri invocando al contempo una migliore interfaccia tra i regimi fiscali nazionali.

1.3 Il CESE ritiene tuttavia che la Commissione possa conseguire con maggior efficacia gli obiettivi finali di questa sua iniziativa:

- proponendo e applicando meccanismi concreti che, entro un lasso di tempo ragionevole, garantiscano un'interfaccia efficiente tra i regimi fiscali nazionali in materia di imposte di successione e incoraggino al contempo gli Stati membri ad istituire ed applicare meccanismi in grado di eliminare l'imposizione doppia/multipla in modo più efficace e flessibile;
- ricorrendo a meccanismi legislativi che riescano a eliminare l'imposizione doppia/multipla a carico dei cittadini dell'UE che ereditano dei beni;
- andando oltre le questioni fiscali transfrontaliere in modo da considerare le possibili distorsioni prodotte dalle differenze nel calcolo della base imponibile da parte delle singole giurisdizioni nazionali e fissando principi comuni applicabili su tutto il territorio dell'UE basati su una valutazione equa degli attivi netti e tali da salvaguardare la continuità dell'attività dell'unità economica;

- promuovendo attivamente regimi fiscali più efficaci, efficienti e agevoli per i cittadini, che comportino il minore onere possibile per i contribuenti;
- esaminando le questioni derivanti dalle imposte di successione transfrontaliere globali che gravano sui cittadini dell'UE;
- studiando la possibilità di semplificare il sistema delle imposte di successione nelle situazioni transfrontaliere prevedendo un'unica imposizione in un solo luogo, determinato dall'ubicazione del bene.

1.4 L'Osservatorio sulla tassazione dell'UE, che il CESE ha proposto di istituire sotto l'egida della Commissione nei suoi pareri dedicati all'imposizione discriminatoria e multipla ⁽¹⁾ potrebbe servire da strumento per l'attuazione delle raccomandazioni di cui sopra.

2. Contenuto e contesto della proposta

2.1 I cittadini dell'Unione europea che ereditano dei beni all'estero si vedono spesso applicare un'imposta di successione da più di uno Stato membro (*imposizione multipla*). Inoltre, numerosi Stati membri ricorrono a un'aliquota d'imposta sulle successioni estere più elevata rispetto a quella che applicherebbero in situazioni puramente nazionali (*discriminazione fiscale*). Nella fattispecie, i cittadini dell'UE che ereditano un bene in un altro paese possono essere soggetti a un onere indebito. Soprattutto le piccole imprese possono trovarsi di fronte a difficoltà di trasferimento dei beni al momento del decesso del loro proprietario.

2.2 Il ricorso alle vie legali consente di proteggere i cittadini dalla discriminazione fiscale, ma non sempre si dimostra efficace a causa dei costi proibitivi. Non è al contrario possibile adire le vie legali per proteggere i cittadini dall'imposizione multipla a causa del diritto d'imposizione che più di uno Stato membro può esercitare ⁽²⁾.

2.3 Ciò si colloca in un contesto in cui il numero dei cittadini dell'UE che si sposta da uno Stato membro all'altro è aumentato di 3 milioni nel 2005 fino ad arrivare a 12,3 milioni nel 2010, mentre tra il 2002 e il 2010 i beni immobili transfrontalieri nell'UE hanno registrato un aumento fino al 50 % ⁽³⁾. Vi è inoltre una forte tendenza all'incremento degli investimenti di portafoglio transfrontalieri. Mentre l'imposizione multipla o un regime fiscale discriminatorio in caso di successione possono colpire duramente il singolo cittadino, le imposte di successione rappresentano meno dello 0,5 % del gettito impositivo complessivo di uno Stato membro, e il contributo delle sole successioni transfrontaliere è ancora inferiore.

⁽¹⁾ Cfr. tra l'altro il parere CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società*, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 63; parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione Rimuovere gli ostacoli fiscali transfrontalieri per i cittadini dell'UE*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 95; parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione Doppia imposizione nel mercato unico*, GU C 181 del 21.6.2012, pag. 40.

⁽²⁾ Cfr. causa Block, C-67/08.

⁽³⁾ Copenhagen Economics, *Study on Inheritance Taxes in EU Member States and Possible Mechanisms to Resolve problems of Double Inheritance Taxation in the EU* (Studio sulle imposte di successione negli Stati membri dell'UE e possibili meccanismi per risolvere i problemi di doppia imposizione), agosto 2010.

2.4 La situazione appena descritta costituisce un grave ostacolo alla libera circolazione delle persone e dei capitali all'interno del mercato unico, rallentando di conseguenza la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, oltre ad essere in conflitto diretto con i diritti dei cittadini dell'UE.

2.5 Nell'intento di affrontare questi problemi, la comunicazione della Commissione, accompagnata da una raccomandazione, persegue i seguenti obiettivi:

- i problemi legati alle imposte di successione transfrontaliera si possono risolvere senza armonizzare i regimi fiscali degli Stati membri;
- la questione dell'imposizione multipla va affrontata tramite un'interazione più efficiente tra i quadri fiscali nazionali grazie a un sistema di sgravio delle imposte versate in altri Stati membri applicato dai diversi paesi che potrebbero avanzare diritti d'imposizione;
- nel caso di beni immobili, lo Stato membro in cui è situato il bene dovrà avere priorità nell'imposizione e gli altri Stati membri eventualmente interessati dovranno invece concedere uno sgravio fiscale;
- nel caso di beni mobili collegati alla residenza permanente in uno Stato membro, quest'ultimo avrà priorità nell'imposizione, mentre lo sgravio fiscale dovrà essere concesso da altri Stati membri in funzione degli oneri impositivi imposti nel primo paese;
- il paese della persona deceduta avrà priorità nell'imposizione rispetto al paese dell'erede che dovrà invece applicare uno sgravio in funzione dell'imposta versata nel primo paese;
- apposite regole dirimenti (le cosiddette *tie-breaker rules*) determineranno con quale paese la persona deceduta, o un suo erede, abbiano avuto legami più stretti nel caso in cui uno dei due soggetti presenti legami con più di un paese sulla base del domicilio, della residenza abituale e della nazionalità;
- i casi di discriminazione fiscale vengono affrontati in un documento di lavoro dei servizi della Commissione ⁽⁴⁾ il cui obiettivo è informare i cittadini e gli Stati membri - attingendo alla giurisprudenza dell'UE esistente - riguardo alle caratteristiche che le imposte di successione dovrebbero presentare per non essere discriminatorie, consentendo così loro di avvalersi delle vie legali.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE è favorevole ad affrontare la questione dell'imposizione multipla e discriminatoria al fine di tutelare i diritti dei cittadini e promuovere il mercato unico. Il CESE, che ha già ribadito questa sua posizione in una serie di pareri precedenti, raccomanda in particolare di eliminare l'imposizione multipla e discriminatoria dei cittadini, nonché di accrescere la semplificazione amministrativa nelle situazioni transfrontaliere ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SEC(2011) 1488 final.

⁽⁵⁾ Cfr. nota 1.

3.2 Il CESE accoglie pertanto con favore la comunicazione della Commissione *Eliminare gli ostacoli transfrontalieri legati alle imposte di successione nell'UE* in quanto essa:

- riconosce i problemi che gravano soprattutto sui cittadini e sulle piccole imprese, e che invece presentano un impatto molto limitato in termini di gettito fiscale nazionale;
- suggerisce alcune forme di sgravi fiscali che gli Stati membri potrebbero adottare nei casi di imposizione multipla;
- fornisce alcune informazioni utili al fine di procedere verso un'eliminazione della discriminazione fiscale.

3.3 Il CESE accoglie altresì con favore l'impostazione adottata nella comunicazione; essa mostra infatti di rispettare la sovranità fiscale dei singoli Stati membri e consiglia loro di puntare a una migliore interfaccia tra i regimi fiscali nazionali, eliminando al tempo stesso le imposte discriminatorie dai loro quadri impositivi.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE ritiene tuttavia che la Commissione europea possa conseguire con maggior efficacia gli obiettivi finali di questa sua iniziativa qualora essa adotti le seguenti azioni:

- far appello e dare applicazione a meccanismi legislativi ben precisi in modo da eliminare la discriminazione tra cittadini dell'UE in termini di imposte di successione, senza che tale iniziativa venga considerata una violazione della sovranità nazionale in materia fiscale, ma solo come un principio fondamentale a garanzia del diritto dei cittadini di possedere dei beni al di fuori delle frontiere nazionali;
- proporre e applicare meccanismi concreti che garantiscano, in tempi ragionevoli, un'interazione efficiente tra i regimi fiscali nazionali: limitarsi a formulare raccomandazioni che i singoli Stati membri dovranno attuare potrebbe non essere considerato sufficiente; si giudica inoltre auspicabile la proposta della Commissione di sollecitare i singoli Stati membri ad adottare meccanismi che eliminino l'imposizione multipla in modo più efficace e flessibile; la Commissione dovrà da parte sua seguire l'evoluzione della situazione nei prossimi tre anni allo scopo di adottare, se necessario, una posizione più decisa per il tramite di una direttiva;

- in una prospettiva più ampia e a lungo termine che vada oltre le questioni di imposizione transfrontaliera, ampliare la portata del proprio intervento in materia di imposte di successione fino a comprendere le potenziali distorsioni derivate dalle diverse modalità di calcolo della base imponibile adottate dalle giurisdizioni fiscali nazionali, adottando un'impostazione che rispetti la sovranità fiscale nazionale soprattutto per quanto concerne la fissazione delle aliquote, ma anche i principi comuni sottesi al modo di considerare la base imponibile per la successione in tutti gli Stati membri, la quale idealmente dovrà basarsi su valutazioni eque degli attivi netti e salvaguardare la continuità dell'attività dell'unità economica;

- studiare la portata e le implicazioni delle situazioni di non imposizione multipla grazie al ricorso a strumenti finanziari sofisticati, al cui riguardo il CESE auspica ulteriori consultazioni e iniziative da parte della Commissione;

- promuovere attivamente l'adozione di regimi fiscali più efficaci, efficienti e agevoli per i cittadini, in grado di reagire a tempo e in modo coerente, soprattutto di fronte alle procedure spesso lunghe e complesse che caratterizzano l'adempimento degli obblighi impositivi in materia di successione, che comportino il minore onere possibile per i contribuenti;

- studiare in che misura i cittadini dell'UE subiscono un danno derivante dai problemi legati alle imposte di successione transfrontaliere a livello globale, analizzarne le implicazioni e le possibili soluzioni;

- studiare la possibilità di semplificare il sistema delle imposte di successione prevedendo un'unica imposizione in un solo luogo, determinato dall'ubicazione del bene.

4.2 La Commissione europea potrebbe considerare l'opportunità di integrare tali funzioni nel mandato dell'Osservatorio sulla tassazione dell'UE, che il CESE ha proposto di istituire sotto l'egida della Commissione stessa nei pareri dedicati all'imposizione discriminatoria e multipla⁽⁶⁾. L'Osservatorio contribuirebbe ad appianare nel modo più efficace e definitivo gli ostacoli presenti nei regimi fiscali di successione grazie a interventi di ricerca e indagini appropriate, nonché a fornire una piattaforma di consultazione, collaborazione e concertazione tra le diverse giurisdizioni fiscali nazionali.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Cfr. nota 1.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo — Un piano d'azione per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti

COM(2011) 870 definitivo

(2012/C 351/10)

Relatrice: **DARMANIN**

Correlatore: **LANNOO**

La Commissione europea, in data 7 dicembre 2011, 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 Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo — Un piano d'azione per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti

COM(2011) 870 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 174 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore il piano d'azione per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti, elaborato dall'UE in un momento in cui molti paesi europei devono far fronte a prospettive economiche incerte. Nella convinzione che l'Europa potrà registrare una ripresa economica soltanto se la politica rivolta alle PMI sarà tra gli obiettivi prioritari dei responsabili politici dell'UE, il CESE appoggia risolutamente gli sforzi compiuti dalle istituzioni europee per rafforzare la resilienza del sistema finanziario al fine di farne uno strumento al servizio dell'economia reale.

1.2 Il CESE osserva che le iniziative mirate non potranno andare a buon fine senza l'effettiva partecipazione degli Stati membri, e invita pertanto i governi dell'UE ad attuare il piano d'azione e a mettere in campo tutti i possibili meccanismi di sostegno per il finanziamento delle PMI concentrandosi sulle priorità della strategia Europa 2020. Gli Stati membri dovrebbero, ad esempio, istituire dei fondi di garanzia e sfruttare meglio i fondi strutturali per realizzare degli strumenti finanziari.

1.3 Il CESE riconosce che uno degli strumenti più diffusi per lo sviluppo delle PMI è e rimarrà anche in futuro il finanziamento mediante prestiti; al riguardo, approva senza riserve l'adozione di misure di regolamentazione e finanziarie volte a rafforzare i finanziamenti attraverso il credito e i meccanismi di garanzia finalizzati alla crescita delle PMI.

1.4 Il Comitato sottolinea che occorre attuare correttamente nell'Unione le riforme di Basilea III con l'imminente modifica della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV), onde evitare effetti negativi sul finanziamento dell'economia reale.

1.5 Il CESE accoglie favorevolmente le proposte avanzate dalla Commissione per promuovere il capitale di rischio (*venture capital*) in Europa. Per il mercato europeo dei capitali di rischio è

essenziale ricevere un nuovo, decisivo impulso che gli consenta di superare le carenze del mercato e gli ostacoli di natura regolamentare, aumentandone così l'attrattiva agli occhi degli investitori privati.

1.6 Il settore delle PMI nell'UE è vario ed eterogeneo; il ventaglio delle iniziative intese a migliorare l'accesso di queste imprese ai finanziamenti deve spaziare a tutto campo e comprendere misure diverse e innovative, in grado di incidere effettivamente sull'intera e composita platea di questi operatori tenendo conto delle loro particolarità. Ad esempio, le imprese sociali e i liberi professionisti presentano forme giuridiche e modelli operativi diversi dalle imprese di tipo tradizionale, il che ne rende ancora più difficoltoso l'accesso ai finanziamenti dal momento che tali caratteristiche specifiche non sempre sono accettate o comprese dagli operatori finanziari.

1.7 Occorre inoltre promuovere anche il capitale ibrido quale strumento alternativo al credito bancario. Si deve favorire l'emergere di nuovi attori finanziari, come pure di nuovi intermediari che offrano sia soluzioni finanziarie sia consulenza alle imprese di tipo innovativo. Un buon esempio di tali nuovi soggetti è dato dal finanziamento collettivo (*crowd funding*), mentre un'altra opzione da tenere in considerazione potrebbero essere le banche che concedono prestiti partecipativi (*participatory banking* o attività bancaria partecipativa).

1.8 Il CESE mette in rilievo l'esigenza che il gruppo della Banca europea per gli investimenti (BEI) svolga, in stretta collaborazione con la Commissione europea, un ruolo chiave nel realizzare investimenti nel settore delle PMI avvalendosi di un armamentario completo di strumenti sia generali che mirati. Per quanto riguarda i prestiti alle PMI da parte della BEI, si invitano gli intermediari della Banca a intensificare, in collaborazione con le organizzazioni delle PMI, le loro iniziative di comunicazione destinate a promuovere il programma di finanziamento della BEI a favore della platea di questo tipo di imprese.

1.9 Il Comitato prende atto della proposta di semplificare e rendere più trasparente la prossima generazione di strumenti finanziari (*EU Debt Financial Instrument* = strumento finanziario di debito dell'UE e *EU Equity Financial Instrument* = strumento finanziario di capitale proprio dell'UE) nell'ambito del futuro programma del quadro finanziario pluriennale (QFP), proposta che sottoscrive considerando il forte effetto leva di questi due programmi di finanziamento.

1.10 Il CESE accoglie con favore la decisione della Commissione di promuovere il dialogo tra i diversi soggetti interessati al fine di monitorare gli sviluppi del mercato e formulare raccomandazioni sul modo per migliorare l'accesso delle PMI ai finanziamenti; auspica quindi di ricevere regolarmente l'invito a partecipare al Forum sul finanziamento delle PMI per discutere e presentare proposte concrete su come rimediare alle difficoltà finanziarie di tali imprese.

1.11 A giudizio del Comitato, è necessario incentivare delle attività di formazione mirate per gli imprenditori, ad esempio i programmi atti a sviluppare la propensione agli investimenti.

1.12 Il CESE sottolinea infine che occorre agevolare l'accesso delle PMI ai programmi europei di sostegno al loro finanziamento che vengono attuati tramite intermediari europei, nazionali o regionali; perché tali programmi diano buoni risultati è essenziale stabilire procedure trasparenti, comprensibili e coerenti a tutti i livelli.

2. La proposta della Commissione

2.1 Il piano d'azione indica i principali ostacoli al miglioramento dell'accesso delle PMI ai finanziamenti, quali:

- l'accesso ai prestiti,
- l'accesso al capitale di rischio (*venture capital*),
- l'accesso ai mercati dei capitali.

2.2 Nel documento vengono inoltre descritte le misure adottate tra il 2007 e il 2012 per assicurare l'accesso ai finanziamenti da parte delle PMI, ovvero:

- il programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP),
- i prestiti alle PMI da parte della BEI,
- i fondi destinati alla politica di coesione,
- lo strumento per la condivisione del rischio (*Risk-Sharing Instrument*, RSI) nel 7° programma quadro.

2.3 La Commissione individua una serie di misure per favorire l'accesso ai finanziamenti da parte delle PMI, tra cui:

- misure di regolamentazione,

— misure finanziarie volte a favorire i prestiti e il capitale di rischio in tutta l'UE,

— altre misure per migliorare il contesto imprenditoriale per le PMI.

3. Osservazioni e commenti generali

3.1 La Banca centrale europea (BCE), in stretta collaborazione con la Commissione europea, pubblica periodicamente i risultati dell'*Indagine sull'accesso ai finanziamenti delle piccole e medie imprese (PMI) dell'area dell'euro* ⁽¹⁾. Secondo le conclusioni dell'indagine più recente, tra ottobre 2011 e marzo 2012 il fabbisogno di finanziamento esterno delle PMI della zona euro ha registrato un incremento. Nello stesso tempo, l'accesso al credito bancario ha continuato a deteriorarsi, pur con delle differenze da uno Stato membro all'altro ⁽²⁾. Le imprese, a conti fatti, hanno segnalato un peggioramento della disponibilità di prestiti bancari. Dai risultati dell'indagine, inoltre, emergono "tassi di rifiuto" più elevati per un prestito, mentre la percentuale degli intervistati che indica l'accesso ai finanziamenti come proprio principale problema è rimasta sostanzialmente invariata. Considerato questo contesto, il CESE esorta la Commissione a far sì che possano essere sfruttate al meglio delle modalità alternative di accesso ai finanziamenti per le PMI.

3.2 Il CESE sottolinea che occorre riservare un seguito accurato a ciascuna di queste indagini, per poter passare all'azione in tempi rapidi proponendo specifiche misure strategiche. L'opera di monitoraggio può essere completata grazie alle informazioni disponibili al Forum sul finanziamento delle PMI, negli Stati membri e in seno alle organizzazioni delle PMI. Ad occuparsi di queste iniziative dovrebbe essere la Commissione, con la partecipazione del CESE e della società civile.

3.3 Il CESE appoggia lo studio che la commissione sta realizzando per esaminare la definizione di PMI, e chiede che sia dedicata un'attenzione particolare alle microimprese e alle aziende di modeste dimensioni. Considerata l'eterogeneità del settore delle PMI, anche in termini di dimensioni ⁽³⁾ (aziende a conduzione familiare, liberi professionisti e imprese sociali, per citare solo alcune delle forme che assumono queste imprese), il CESE fa presente alla Commissione che una delle priorità deve consistere nell'offrire misure di sostegno finanziario mirate. La invita pertanto a prendere in considerazione l'ampio spettro delle differenti caratteristiche delle PMI, con un'attenzione particolare alle microimprese, al momento di predisporre i programmi finanziari volti a promuoverne lo sviluppo, e ad evitare qualsiasi provvedimento discriminatorio, dal momento che non esiste "una soluzione/un modello universale" per rispondere alle particolari esigenze di queste imprese.

4. Osservazioni e commenti specifici sulle misure di regolamentazione

4.1 Regolamentazione del capitale di rischio

4.1.1 Il CESE approva la proposta di introdurre un regime armonizzato per le operazioni transfrontaliere realizzate da fondi di capitale di rischio. L'idea è apprezzabile poiché detto regime servirà probabilmente a rimediare in parte alle carenze

⁽¹⁾ L'indagine è stata svolta tra il 29 febbraio e il 29 marzo 2012 su un campione di 7 511 imprese operanti nell'area dell'euro.

⁽²⁾ Ibidem, cfr. i dati specifici riportati alle pagg. 14-15.

⁽³⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 51.

del mercato mediante la creazione di un "passaporto europeo" che consenta ai fondi di capitale di rischio dell'UE di commercializzare i loro prodotti e raccogliere capitali nell'intera area paneuropea. Il Comitato chiede d'altro canto alla Commissione di tener conto di tutta una serie di osservazioni formulate nel suo precedente parere sul capitale di rischio ⁽⁴⁾.

4.1.2 Il CESE esprime vivo apprezzamento per il fatto che la Commissione nel corso del 2012 effettuerà uno studio sulla relazione tra la regolamentazione prudenziale e gli investimenti in capitale di rischio realizzati dalle banche e dalle compagnie di assicurazione. Lo studio dovrebbe verificare se questi strumenti non stiano creando un oligopolio a vantaggio delle grandi banche internazionali e stabilire se sia necessario modificarli nel medio o nel lungo periodo.

4.1.3 Dal momento che la maggioranza delle PMI è di dimensioni molto ridotte (meno di 10 dipendenti), il Comitato invita la Commissione a rivolgere particolare attenzione ai microfondi di capitale di rischio, i quali investono in imprese i cui progetti non sono sufficientemente attrattivi per i capitalisti di rischio tradizionali ma che, al tempo stesso, sono di portata troppo ampia o presentano un rischio troppo elevato per poter attrarre capitale proveniente dai finanziatori tradizionali. I fondi di questo tipo consolidano il capitale proprio di un'impresa e sviluppano le competenze degli imprenditori in campo economico-commerciale avvalendosi di metodi di tutoraggio (*coaching*) per tutta la durata del periodo di investimento ⁽⁵⁾. Si invitano gli Stati membri a proporre strumenti – ad esempio misure fiscali ad hoc – in grado di incentivare lo sviluppo di questi microfondi al fine di coprire il fabbisogno finanziario delle PMI.

4.2 Riforme della fiscalità

4.2.1 Il CESE accoglie con favore le proposte della Commissione in merito alle riforme della fiscalità sugli investimenti transfrontalieri in capitale di rischio, ma invita nel contempo la stessa Commissione e gli Stati membri ad avanzare ulteriori proposte di misure ben definite intese a prevenire l'elusione e l'evasione fiscali.

4.2.2 Oltre ad affrontare il problema degli ostacoli fiscali alle operazioni transfrontaliere, la Commissione dovrebbe altresì fare in modo che gli Stati membri promuovano a livello nazionale una riforma della fiscalità dei regimi di finanziamento delle PMI.

4.2.3 Le buone pratiche adottate in alcuni Stati membri dovrebbero essere passate al vaglio, diffuse nell'intera UE e portate a conoscenza delle PMI ⁽⁶⁾. In un certo numero di paesi sono già stati introdotti dei pacchetti di incentivi fiscali: si pensi ad esempio al prestito *win-win* (vantaggioso per tutti), introdotto alcuni anni fa in Belgio (regione fiamminga), che consente ai cittadini di concedere prestiti alle PMI in cambio di sgravi fiscali, oppure al sistema detto "prestito della zia Agata" in uso nei Paesi Bassi ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 72.

⁽⁵⁾ Cfr. ad esempio la società di capitale di rischio Financités: <http://www.financites.fr/>.

⁽⁶⁾ Cfr. la relazione dell'EBAN *Tax Outlook 2010 Executive Summary* (Sintesi delle prospettive in materia di fiscalità 2010): <http://www.eban.org/resource-center/publications/eban-publications>.

⁽⁷⁾ Tante Agaath regeling ("regime di zia Agata") (http://www.tanteagaath.nl/agaath_regeling.htm).

4.2.4 Anche le esenzioni fiscali, come ad esempio quella prevista dal regime "ISF-PME" francese ⁽⁸⁾, possono essere di grande beneficio per le PMI a elevato tasso di crescita. Il CESE è favorevole a regimi di questo tipo, purché l'esenzione fiscale riguardi importi ragionevoli e non incida sui contributi ad altri settori altrettanto importanti.

4.3 Norme in materia di aiuti di Stato

4.3.1 Il CESE si pronuncia a favore della proposta di modernizzazione degli aiuti di Stato volta a semplificare le attuali norme in materia per il settore delle PMI. Prende atto dell'intenzione della Commissione di riesaminare il regolamento generale di esenzione per categoria e una serie di orientamenti in materia di aiuti di Stato, inclusi quelli sul capitale di rischio, al fine di conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Il Comitato esorta a migliorare tali norme e a renderle più semplici e comprensibili, e invita inoltre la Commissione a garantire che il ricorso agli aiuti di Stato serva unicamente a porre rimedio a disfunzionamenti del mercato.

4.4 Mercati delle PMI più visibili e PMI quotate in borsa

4.4.1 Il CESE plaude al fatto che la direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID) proponga di incentivare lo sviluppo di mercati di crescita per le PMI omogenei, e di renderli attraenti per gli investitori introducendo la denominazione "mercato di crescita per le PMI". Raccomanda ⁽⁹⁾ tuttavia di prevedere disposizioni e misure specifiche che permettano di attuare tale iniziativa in modo efficace ed efficiente.

4.5 Oneri di informativa per le PMI quotate

4.5.1 Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a ridurre le norme contabili e gli oneri di informativa finanziaria a carico delle PMI quotate in borsa nell'UE. Il Comitato prende atto che la Commissione ha presentato una proposta di direttiva volta a semplificare e modificare le direttive contabili e, al contempo, una proposta di revisione della direttiva sulla trasparenza. Invita la Commissione a tenere conto, in tale contesto, di due suoi pareri pubblicati all'inizio del 2012 ⁽¹⁰⁾ e osserva che, a suo giudizio, le PMI devono liberare risorse da investire nelle loro aziende per ottenere un incremento della crescita.

4.6 La futura applicazione delle riforme di Basilea III e le sue ripercussioni sul finanziamento delle PMI

4.6.1 È necessario che l'Unione europea continui ad essere in prima linea nel dare attuazione alle riforme concordate a livello internazionale in materia di regolamentazione del settore finanziario. Il CESE rileva tuttavia che l'entrata in vigore del complesso di requisiti patrimoniali che attuano le riforme di Basilea III nell'UE, e che sono attualmente oggetto di dibattito (CRD IV/CRR = direttiva / regolamento sui requisiti patrimoniali), può causare una serie di problemi alle PMI ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ <http://pme.service-public.fr/actualites/brevs/reduction-isf-pour-investissements-pme.html>.

⁽⁹⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 80.

⁽¹⁰⁾ GU C 143 del 22.05.2012, pag. 78, GU C 181 del 21.6.2012, pag. 84.

⁽¹¹⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 39.

4.6.2 Il CESE appoggia gli sforzi compiuti dalle istituzioni europee al fine di rafforzare la resilienza del sistema finanziario per evitare nuove crisi in futuro. Un'ulteriore regolamentazione dei mercati finanziari, tuttavia, non potrà avvenire a scapito del finanziamento delle piccole e medie imprese. Il CESE approva senza riserve la "relazione Karas", adottata dal Parlamento europeo nel maggio 2012, poiché tale documento rappresenta un ulteriore passo avanti nella direzione giusta, ossia verso un'attuazione ragionevole ed efficace nell'UE delle disposizioni in materia di requisiti patrimoniali previste da Basilea III.

4.6.3 Il CESE prende atto dell'intenzione della Commissione di consultare, entro 24 mesi dall'entrata in vigore della nuova direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD IV), l'Autorità bancaria europea (ABE), che a sua volta elaborerà una relazione sul credito alle PMI e alle persone fisiche. Il Comitato esorta la Commissione a partecipare pienamente alla revisione del fattore di ponderazione del rischio esprimendo il suo parere in merito alla relazione che sarà inviata al Consiglio e al Parlamento europeo.

4.7 Direttiva sui ritardi di pagamento

4.7.1 L'attuazione di questa direttiva è prevista, secondo la Commissione, entro il 16 marzo 2013, e il CESE esorta gli Stati membri ad adoperarsi per fare in modo che le PMI possano beneficiare più rapidamente del sistema. È molto importante, peraltro, che la Commissione vigili affinché tale attuazione avvenga tempestivamente in tutti gli Stati membri. La Commissione dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione a come gli Stati membri applicano l'articolo 4, paragrafo 5, che concede loro la possibilità di estendere la procedura di verifica oltre i 30 giorni, a condizione che ciò non risulti gravemente iniquo nei confronti del creditore. La Commissione dovrebbe seguire da vicino l'operato degli Stati membri per impedire loro di avvalersi di tale articolo per ritardare artificialmente i pagamenti, in particolare perché i ritardi di pagamento da parte delle autorità pubbliche incidono in modo significativo sulla gestione dei flussi di cassa e della liquidità delle PMI.

4.7.2 Il CESE invita le istituzioni europee a dare l'esempio rispettando le scadenze di pagamento nei confronti delle imprese con cui hanno concluso contratti di appalto ed evitando di imporre loro oneri amministrativi e finanziari inutili.

4.8 Fondi europei per l'imprenditoria sociale

4.8.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento della Commissione europea sui fondi europei per l'imprenditoria sociale e fa presente alla Commissione che migliorare l'accesso delle imprese sociali a capitali adeguati dev'essere una delle sue priorità. Il Comitato ha elaborato un parere ⁽¹²⁾ su questo tema all'inizio del 2012. Una delle sfide in questo campo è la necessità di misurare gli effetti sociali prodotti dalle imprese di portafoglio e di informare circa il loro impatto sulla società. Il CESE raccomanda di intraprendere uno studio congiunto a livello dell'UE con l'obiettivo di mettere a punto criteri e indicatori utili per affrontare questa materia. Fa inoltre presente alla Commissione che tali fondi possono essere soltanto uno dei numerosi e indispensabili strumenti finanziari che dovranno ancora essere elaborati.

4.8.2 Infine, il CESE invita gli Stati membri ad adoperarsi per dare un riconoscimento più adeguato alle diverse forme che assumono le imprese sociali: una migliore accettazione di tali imprese, infatti, comporterebbe un fattore di ponderazione del rischio minore per i prestiti loro concessi, il che porrebbe fine alla loro situazione di svantaggio in materia di accesso ai finanziamenti rispetto alle imprese tradizionali.

5. Osservazioni e commenti specifici sulle misure finanziarie dell'UE a favore delle PMI

5.1 Il Comitato è pienamente consapevole che gran parte delle PMI, in particolare quelle di dimensioni più ridotte, continueranno a dipendere soprattutto dalla concessione di credito per quanto riguarda il loro finanziamento esterno.

5.2 Esprime apprezzamento per la costante attività di concessione di prestiti alle PMI da parte della BEI, poiché si tratta di uno dei principali strumenti di accesso al credito a livello dell'UE per queste imprese, e riconosce che questa attività di intermediazione dei prestiti comporta dei vantaggi finanziari per le PMI in quanto ne riduce i costi di raccolta di capitali. Il CESE invita la BEI a proseguire nello svolgere efficacemente tale opera di concessione di prestiti e a riferire periodicamente sui risultati conseguiti. Per ottenere i risultati previsti, le banche intermedie sono invitate a intensificare, in stretto coordinamento con le organizzazioni delle PMI, le loro iniziative di comunicazione destinate a promuovere ulteriormente questo regime di prestiti della BEI a favore della platea delle PMI.

5.3 È altrettanto importante favorire l'emergere di nuove forme di soggetti intermediari che, in molti casi, meglio corrispondono all'eterogeneità che contraddistingue il settore delle PMI. I settori delle cooperative e delle banche sociali costituiscono un prezioso esempio di pratiche utili in tal senso, poiché offrono un sostegno finanziario "tagliato su misura" spesso abbinato ad altri servizi di assistenza.

5.4 Il CESE invita la Commissione ad ampliare il ricorso agli strumenti di condivisione del rischio per gli investimenti *equity* e *quasi-equity* (azionari e quasi-azionari), in stretta cooperazione con il gruppo BEI, e ad appoggiare l'emissione di obbligazioni societarie comuni (*pooled*). Per quanto riguarda il mercato del *quasi-equity*, il Comitato esorta in particolare la Commissione e il gruppo BEI ad esaminare in che modo si possa migliorare la finanza di tipo "mezzanino" e a rivolgere attenzione ai nuovi prodotti di questo settore, quale ad esempio una garanzia per i prestiti di tipo "mezzanino".

5.5 Il CESE raccomanda alla Commissione di continuare a promuovere i programmi di finanziamento dell'UE presso le organizzazioni di PMI al fine di assicurare una maggiore visibilità e una rapida adozione di questi strumenti, in particolare negli Stati membri che registrano ancora dei ritardi in questo campo. Dato che un efficace finanziamento delle PMI può essere considerato come uno dei più importanti strumenti del "patto per la crescita", i programmi nazionali di riforma (PNR) devono affrontare il tema in modo adeguato.

⁽¹²⁾ GU C 229 del 31.7.2012, pag. 55.

5.6 Il CESE reputa necessario rivolgere particolare attenzione al sostegno finanziario alle PMI tramite gli strumenti di capitale proprio e di debito previsti dal programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME) e dal programma Orizzonte 2020. Si pronuncia inoltre risolutamente a favore dell'aumento del massimale stabilito dallo strumento di garanzia dei prestiti (*Loan Guarantee Fund – LGF*) (150 000 euro), come aveva già proposto nel suo precedente parere sul programma COSME⁽¹³⁾.

5.7 Il Comitato sottolinea l'esigenza che i regolamenti che disciplinano la politica di coesione consentano realmente un'agevole ed efficace attuazione dei programmi destinati alle PMI, dal momento che il quadro in vigore non è sufficientemente favorevole a queste imprese. Deplora inoltre il fatto che gli attuali regolamenti finanziari dell'UE siano eccessivamente farraginosi o complessi, il che comporta una serie di difficoltà per i soggetti intermediari incaricati della loro applicazione a livello nazionale. Si deve in effetti constatare un'evidente necessità di un più accurato monitoraggio del ricorso agli strumenti finanziari nel quadro della politica di coesione⁽¹⁴⁾.

5.8 È importante, inoltre, passare dalla finanza di progetto (*project financing*) a strumenti di finanziamento più sostenibili, per evitare la dipendenza dai fondi pubblici: in questo campo la Commissione dovrebbe fornire orientamenti sulle buone pratiche nel combinare e valorizzare strumenti finanziari provenienti da fonti diverse in tutte le fasi del ciclo di vita di una PMI.

5.9 Il Comitato prende atto della proposta di agevolare l'accesso a lungo termine ai finanziamenti da parte delle PMI grazie a nuovi strumenti finanziari (*EU Debt Financial Instrument* = strumento finanziario di debito dell'UE e *EU Equity Financial Instrument* = strumento finanziario di capitale proprio dell'UE) a titolo del quadro finanziario pluriennale (QFP); tali strumenti assumeranno la forma di piattaforme ad hoc. A giudizio del Comitato, la messa in comune di risorse provenienti da varie fonti consentirà a questi strumenti finanziari di agire da catalizzatori per investimenti destinati a rimediare alle carenze rilevate nel mercato, come pure di realizzare economie di scala e/o ridurre al minimo il rischio di insuccesso in settori in cui i singoli Stati membri, considerati separatamente, avrebbero delle difficoltà a raggiungere la massa critica necessaria. Il CESE invita pertanto la Commissione a dare attuazione alla nuova generazione di strumenti finanziari avvalendosi dell'esperienza acquisita con gli strumenti oggi in vigore (*strumenti finanziari del programma CIP, meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi (Risk-Sharing Finance Facility – RSFF)*). È importante definire norme, orientamenti e un livello di armonizzazione adeguati in conformità con le esigenze dei mercati e le migliori pratiche, onde evitare le sovrapposizioni e semplificare le modalità di attuazione al fine di promuovere l'efficienza e la disciplina finanziaria. Il CESE mette l'accento sull'estrema importanza che riveste un adeguato lavoro di monitoraggio, rendicontazione, revisione contabile e buona *governance* per garantire che le risorse dell'UE vengano destinate agli scopi previsti.

6. Osservazioni e commenti specifici sulle misure volte a migliorare il contesto imprenditoriale per le PMI

6.1 Migliori attività di informazione e comunicazione per le PMI

6.1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di rafforzare l'informazione destinata agli intermediari finanziari e di incoraggiare le banche e gli istituti finanziari a fornire ai loro clienti

tutti gli strumenti necessari per aiutarli a trovare dei finanziamenti. Considera inoltre importante migliorare l'educazione finanziaria delle PMI. Gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a partecipare a queste iniziative creando programmi specifici per le PMI destinati a sviluppare la "propensione agli investimenti" in stretta collaborazione con le organizzazioni rappresentative di queste imprese.

6.1.2 Per la grande maggioranza delle PMI, uno dei problemi principali consiste nella difficoltà di accedere a servizi di consulenza ad hoc per questo tipo di imprese. Quanto alla rete Enterprise Europe (*Enterprise Europe Network – EEN*), il CESE, pur condividendone il principio di fondo e la funzione, ritiene che se ne debbano sfruttare appieno le potenzialità⁽¹⁵⁾. Il CESE raccomanda quindi di rafforzare la capacità di consulenza finanziaria della rete, ma sottolinea la necessità che anche le organizzazioni delle PMI vengano fortemente coinvolte in tale iniziativa; raccomanda inoltre che le attività di consulenza della rete siano concepite "su misura" in modo da mettere in rilievo l'eterogeneità del settore delle PMI.

6.2 Migliorare il monitoraggio e la raccolta dati per quanto riguarda il mercato dei finanziamenti alle PMI

6.2.1 Il CESE osserva che la Commissione si è già occupata di questo aspetto (*Indagini sull'accesso ai finanziamenti delle PMI e Indice finanziario delle PMI*). Accoglie con favore la proposta della Commissione di collaborare più strettamente con le federazioni bancarie e di consultare altre istituzioni (BCE, ABE). Il CESE raccomanda di coinvolgere le organizzazioni delle PMI e le istituzioni anche al livello degli Stati membri. Si rammarica, tuttavia, che il piano d'azione non menzioni un rafforzamento della cooperazione con organizzazioni internazionali come l'OCSE al fine di elaborare dati e statistiche⁽¹⁶⁾ sull'accesso ai finanziamenti.

6.3 Valutazione qualitativa

6.3.1 I modelli di valutazione puramente quantitativi spesso non sono adatti per valutare le PMI perché troppo rigidi. In aggiunta all'usuale analisi quantitativa, una buona valutazione dovrebbe fare ricorso anche a fattori di tipo qualitativo. Le banche potrebbero quindi prendere in considerazione l'idea di rendere più equilibrati i loro metodi di assegnazione di punteggi relativi all'affidabilità creditizia delle PMI lasciando un margine idoneo per valutare tali imprese anche sulla base di attività tipiche delle banche di relazione (*relationship banking*). È quindi opportuno prestare attenzione anche a questo aspetto attraverso uno scambio di buone pratiche. Il CESE deplora che alcune banche sembrino allontanarsi da questa idea invece di promuoverla.

6.4 Investitori informali (*business angels*) e altri attori finanziari delle fasi di avvio delle imprese

6.4.1 A giudizio del CESE è importante, ad esempio, sviluppare il collegamento tra gli investitori informali e i fondi di capitale di rischio che intervengono nella fase di avvio con i fondi dello stesso tipo operanti quando l'impresa è in fase più avanzata, al fine di assicurare una catena di finanziamento dell'innovazione solida ed efficiente. Il Comitato incoraggia inoltre risolutamente le iniziative di sostegno ad un dialogo rafforzato a livello regionale tra gli investitori informali, i fondi di capitale di rischio e gli imprenditori locali.

⁽¹³⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 125.

⁽¹⁴⁾ Relazione speciale n. 2/2012 *Strumenti finanziari per le PMI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale* – Relazione della Corte dei conti europea - <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13766742.PDF>.

⁽¹⁵⁾ GU C 376 del 22.12.2011, pag. 78, GU C 181 del 21.6.2012, pag. 125.

⁽¹⁶⁾ Cfr. ad esempio la pubblicazione dell'OCSE *Financing SMEs and Entrepreneurs 2012: an OECD scoreboard* ("Il finanziamento delle PMI e degli imprenditori (edizione 2012): un quadro di valutazione dell'OCSE") (http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en).

6.4.2 Dovrebbero essere studiati e adottati approcci innovativi in materia di fondi di capitale di rischio, tra cui il già citato finanziamento collettivo (*crowd funding*), nel quale sono i cittadini, e non le banche o gli specialisti, a investire nelle PMI attraverso una piattaforma online invece che sui mercati azionari.

6.4.3 Si dovrebbero potenziare le forme ad hoc di capitale ibrido⁽¹⁷⁾ - che combina cioè elementi di sovvenzione, di capitale proprio e di indebitamento (ad esempio i prestiti con partecipazione) - poiché tali forme specifiche risultano più adatte alle PMI sia nella fase di avvio che lungo tutto l'arco del loro ciclo di vita.

7. Altre raccomandazioni per garantire il finanziamento delle PMI

7.1 Migliori pratiche nel settore bancario

7.1.1 Sarebbe opportuno prendere in considerazione lo sviluppo di un quadro che consenta di incoraggiare la concessione di crediti da parte di istituti che operano secondo una filosofia di condivisione del rischio e degli utili, poiché le PMI ne potrebbero certamente trarre vantaggio. Un fenomeno come quello dell'attività bancaria partecipativa dovrebbe essere esaminato in modo approfondito dalla Commissione. Il CESE invita quest'ultima a preparare un Libro verde che serva da spunto per lanciare il dibattito sull'attività bancaria partecipativa a livello europeo. Le iniziative intraprese separatamente da paesi quali Regno Unito, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Malta sono positive, ma possono ostacolare l'ulteriore integrazione del settore dei servizi finanziari all'interno dell'UE. Inoltre, iniziative distinte e non coordinate tra loro possono non dare i risultati più efficienti che questo tipo di finanza potrebbe conseguire, come la condivisione del rischio e degli utili e un approccio sociale alla finanza. L'incentivazione del settore della microfinanza contraddistinto da specifiche politiche di investimento che fanno riferimento alla finanza islamica potrebbe anche stimolare la nascita di nuove attività imprenditoriali e, allo stesso tempo, contribuire alla lotta contro la povertà in determinate regioni. In tale contesto si dovrebbe elaborare una comunicazione della Commissione intesa a prendere in esame, inquadrare e promuovere metodi alternativi di finanziamento, per garantire che il ricorso a tali metodi avvenga a parità di condizioni con i sistemi di finanziamento in uso nella finanza convenzionale.

7.1.2 Il CESE prende atto che la Commissione ha valutato il lavoro svolto e i risultati conseguiti dai mediatori creditizi e ha esaminato i problemi incontrati dalle PMI nella loro ricerca di finanziamento mediante prestiti⁽¹⁸⁾. Invita tutti gli Stati membri a istituire la figura del mediatore creditizio al fine di accrescere la trasparenza del processo di erogazione del credito. Il Comitato osserva che l'articolo 145, paragrafo 4, della direttiva sui requisiti patrimoniali (CRD III) e l'articolo 418, paragrafo 4, della proposta di regolamento sui requisiti patrimoniali (CRD IV) contengono delle disposizioni che consentono alle PMI di chiedere agli enti creditizi di informarle delle valutazioni e dei

punteggi che sono stati loro attribuiti. Sarebbe importante dare piena e concreta attuazione a tali disposizioni.

7.1.3 Per quanto riguarda la concorrenza nel settore bancario, il CESE chiede alla Commissione di esaminare la situazione e vigilare affinché nel campo dei prodotti finanziari per le PMI esista un livello sufficiente di concorrenza all'interno dei diversi Stati membri e tra questi ultimi. Esista ad esempio il problema della perdita di finanziamento (cfr. più avanti); allo stesso tempo i tassi sullo scoperto di conto per le piccole imprese restano altissimi, sebbene i tassi di interesse per le operazioni di rifinanziamento delle banche applicati dalla BCE abbiano raggiunto il minimo storico. Le grandi imprese possono ricorrere a soluzioni alternative (come i prestiti fiduciari) di cui le imprese di dimensioni modeste non possono però avvalersi.

7.1.4 Perdita di finanziamento: in molti Stati membri le banche applicano delle penalità nel caso in cui le imprese rimborsino un prestito prima della scadenza prevista dal contratto: si tratta delle cosiddette "spese per perdita di finanziamento", in quanto la banca potrebbe trovarsi a reinvestire il denaro ad un tasso di interesse inferiore a quello che avrebbe incassato se il prestito non fosse stato restituito anzitempo.

7.1.5 Il problema, tuttavia, è che sovente queste spese sono piuttosto elevate e altrettanto spesso non sono nemmeno menzionate in maniera estremamente chiara nel contratto, che fa altresì riferimento a tassi di interesse futuri e non ancora noti. Risulta pertanto veramente difficile per un'impresa prevedere il possibile costo per la perdita di finanziamento nel caso di un rimborso anticipato del prestito da essa sottoscritto. In ogni caso, la maggior parte delle imprese non sono nemmeno al corrente dell'esistenza di queste spese obbligatorie per la perdita di finanziamento.

7.1.6 È quindi essenziale che le banche forniscano informazioni più chiare in merito a tali spese prima che venga sottoscritto qualsiasi contratto di prestito. Inoltre, l'importo delle spese per perdita di finanziamento dovrebbe essere limitato e ragionevole.

7.2 Visibilità e gestione dei programmi di finanziamento dell'UE per le PMI

7.2.1 Il CESE è favorevole alla creazione di una banca dati online unica e multilingue, contenente informazioni sulle diverse fonti di finanziamento e una panoramica integrata delle misure europee, nazionali e regionali volte ad agevolare l'accesso delle PMI ai finanziamenti. Invita inoltre la Commissione a dare ampia diffusione alla guida pratica⁽¹⁹⁾ redatta dai suoi stessi servizi con informazioni su come avere accesso ad un totale di 50 miliardi di finanziamenti pubblici nei 27 Stati membri.

⁽¹⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

⁽¹⁸⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1186&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=it>

⁽¹⁹⁾ *Final Report, Evaluation of Member State Policies to facilitate Access to Finance for SMEs* (Relazione finale, Valutazione delle politiche di agevolazione dell'accesso delle PMI ai finanziamenti adottate dagli Stati membri) – giugno 2012 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/files/evaluation-of-national-financing-programmes-2012_en.pdf.

7.2.2 A giudizio del CESE, per quanto riguarda il programma Orizzonte 2020 uno stanziamento specifico pari al 15 % del bilancio globale del programma e una struttura gestionale unica costituiscono due fattori chiave per trarre il massimo dal potenziale di innovazione delle PMI. In materia di procedure, occorre introdurre dei miglioramenti per quanto riguarda le questioni finanziarie e amministrative. Ad esempio, numerose PMI continuano a registrare enormi problemi relativi all'IVA nei rispettivi paesi quando partecipano a progetti di ricerca finanziati dall'UE. Molto spesso proprio questo aspetto è uno dei principali ostacoli per le PMI che partecipano effettivamente al progetto fin dalle sue prime fasi. Sarebbe quindi importante applicare in tutti gli Stati membri normative chiare in modo da liberare le PMI da questi oneri. Nel quadro della realizzazione di progetti finanziati dall'UE, l'IVA dovrebbe essere recuperabile in ogni caso.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al Libro verde — Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, Internet e telefono mobile

COM(2011) 941 definitivo

(2012/C 351/11)

Relatore: **KROPAS**

La Commissione europea, in data 11 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro verde — Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, Internet e telefono mobile

COM(2011) 941 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con soddisfazione l'iniziativa della Commissione europea volta a promuovere un contesto sicuro, trasparente e innovativo per i pagamenti sul territorio dell'UE. Strumenti di pagamento più efficienti, moderni e sicuri costituiscono un presupposto fondamentale per accrescere ulteriormente i benefici del mercato unico nonché per rafforzare la competitività globale dell'economia europea.

1.2 Il CESE approva l'ampiezza del dialogo proposto dalla Commissione che affronta infatti le principali problematiche che contraddistinguono il panorama - sia attuale che prevedibile - dei pagamenti nell'UE. Tuttavia, per avere un quadro completo della situazione, occorre dedicare maggiore attenzione ai pagamenti in contanti. In alcuni mercati l'uso dei contanti, pur registrando una graduale diminuzione, rimane il mezzo di pagamento predominante. Dai dati dei singoli paesi emerge in modo sempre più evidente che, in linea generale, i contanti sono meno efficienti e che sarebbe possibile realizzare notevoli risparmi di risorse se i consumatori passassero ai pagamenti elettronici. Alcuni Stati membri hanno compiuto dei progressi effettivi nella transizione verso una società senza contante (*cashless society*). Tuttavia il CESE ritiene che il grande pubblico non sia tuttora a conoscenza del costo reale del denaro contante. Si ritiene inoltre che i contanti incoraggino l'economia sommersa. Pertanto, i metodi di pagamento che contribuiscono a ridurre l'economia sommersa sono meno cari e più sicuri e dovrebbero essere promossi da tutte le parti interessate. I numerosi vantaggi che ne derivano per tutti, ma anche la necessità di limitare il costo di tali metodi per le PMI che offrono ai clienti la possibilità di utilizzarli, dovrebbero essere considerati in tale contesto. Occorre quindi avviare iniziative supplementari negli Stati membri con il chiaro sostegno della Commissione.

1.3 Le carte sono lo strumento di pagamento alternativo ai contanti più diffuso tanto nell'UE che nel resto del mondo. Secondo una parte crescente della letteratura economica, tali strumenti di pagamento sono più trasparenti dal punto di vista fiscale ed economico, oltre ad essere più convenienti per l'intera società, comodi, sicuri e innovativi. Per tale motivo il CESE

sostiene l'intenzione della Commissione di utilizzarli per sfruttare i vantaggi di una maggiore integrazione dei mercati. Tuttavia, le opportunità offerte dal mercato unico non sono ancora state pienamente sfruttate a causa di una serie di barriere storiche e di una carenza di normalizzazione degli standard e di interoperabilità, e anche per le asimmetrie e le lacune nell'utilizzo dell'informazione pubblica, che possono essere risolte attraverso un uso più esteso delle carte, di Internet e del telefono cellulare nei pagamenti. Di conseguenza, vi sono notevoli potenzialità sul piano della concorrenza, dell'innovazione e dell'efficienza. Il CESE chiede che siano avviate quanto prima iniziative di mercato intese a proporre soluzioni applicabili, in particolare le iniziative che favoriscano simultaneamente l'inclusione finanziaria e quella digitale.

1.4 L'attuale livello di incertezza in materia normativa relativamente ai modelli imprenditoriali fondati sulle commissioni interbancarie rallenta la crescita dei pagamenti tramite carte, Internet e telefono cellulare e la sostituzione dei contanti. La chiarezza è essenziale per gli investimenti e l'innovazione nei sistemi di pagamento. Il CESE sollecita la Commissione a stabilizzare il contesto imprenditoriale per tutti gli operatori. In linea con gli obiettivi dell'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE), non vi devono essere differenziazioni delle commissioni o di altri requisiti per le transazioni nazionali e quelle transfrontaliere.

1.5 L'accesso alle informazioni in merito alla disponibilità di fondi sui conti bancari va considerato con attenzione tenendo conto di numerosi aspetti come la sicurezza, la protezione dei dati, i diritti dei consumatori, la concorrenza e le eventuali compensazioni agli emittenti di conti (*account issuers*). Il CESE osserva che gli organismi che richiedono l'accesso alle informazioni sulla disponibilità di fondi vanno sottoposti a un'adeguata regolamentazione e vigilanza in funzione del loro profilo di rischio. Il quadro giuridico europeo dovrebbe definire chiaramente gli obblighi e le responsabilità degli operatori interessati.

1.6 In diversi mercati è possibile che i clienti non siano disposti ad accettare le maggiorazioni e che passino quindi al pagamento in contanti pensando che non comporti alcun costo.

Benché, a partire dal 13 giugno 2014, la direttiva sui diritti dei consumatori li tutelerà dalle pratiche abusive di maggiorazione, non è chiaro come verrà assicurata tale tutela in un contesto online estremamente mutevole.

1.7 I pagamenti elettronici sono apprezzati dai clienti sui mercati interni. Tuttavia, si attendono ancora delle soluzioni paneuropee fondate sulle attività bancarie via Internet, e questo rende più difficoltoso l'affermarsi del commercio elettronico. Il CESE invita gli operatori di questi sistemi ad adoperarsi per risolvere le questioni di interoperabilità in maniera aperta e trasparente e ad affrontare quanto prima le questioni ancora irrisolte nel quadro del commercio elettronico.

1.8 Il CESE chiede alla Commissione di far sì che i pagamenti tramite telefono cellulare rispettino, sin dalle prime fasi del loro sviluppo, i principi dell'accesso aperto alle piattaforme, della portabilità delle applicazioni e della sicurezza, e che evitino la duplicazione dei costi per gli operatori che intendono accettare tali pagamenti.

1.9 Il CESE prende atto dei progressi realizzati dagli operatori del mercato nel campo della riduzione delle frodi commesse ai terminali fisici di pagamento. Attualmente sono le frodi online a costituire la minaccia maggiore. Occorre pertanto adottare misure addizionali di sicurezza, che non devono tuttavia andare a scapito della praticità auspicata dai clienti. Le misure di sicurezza proposte dalle autorità pubbliche devono essere quanto più possibile neutrali sotto il profilo tecnologico.

1.10 Il CESE accoglie con soddisfazione gli sforzi in atto per rafforzare la *governance* dell'Area unica dei pagamenti in euro (AUPE) e sostiene il proposito di accentrare la "proprietà" dell'Area, ad esempio nell'ambito del Consiglio AUPE. Il Comitato sollecita tuttavia la Commissione e la Banca centrale europea a chiarire quanto prima i dettagli di tale progetto dal momento che l'attuale vuoto giuridico di fatto ne ostacola l'attuazione.

2. Contesto del parere

2.1 Il completamento dell'AUPE è uno degli obiettivi prioritari della Commissione ai fini della realizzazione del mercato unico. I risultati in termini di normalizzazione e di interoperabilità, sostenuti da un quadro giuridico armonizzato, sono già disponibili agli operatori sotto forma di bonifici e addebiti diretti AUPE, i quali andranno a sostituirsi ai sistemi tradizionali nell'area dell'euro a partire dal 1° febbraio 2014.

2.2 L'ambito di applicazione dell'AUPE, tuttavia, è più ampio e comprende anche altri pilastri, uno dei quali riguarda i pagamenti tramite carta, il più importante strumento di pagamento sia nell'Unione europea che a livello mondiale. I pagamenti elettronici, vale a dire i pagamenti via Internet utilizzati per effettuare acquisti, rappresentano un altro pilastro. Questi pagamenti, pur rappresentando attualmente solo una percentuale minima di tutti i pagamenti non in contanti, dovrebbero presentare in futuro dei tassi di crescita a due cifre. Il Consiglio europeo per i pagamenti (EPC), l'organo decisionale responsabile del coordinamento del settore bancario europeo in materia di pagamenti, ha esteso le proprie attività di cooperazione ai pagamenti elettronici e ha sviluppato il relativo quadro dell'AUPE.

Recentemente la DG Concorrenza della Commissione europea ha trasmesso all'EPC una richiesta di informazioni in merito.

2.3 I pagamenti tramite telefono cellulare rappresentano il pilastro più recente. L'EPC, in collaborazione con altri operatori, ha adottato azioni coordinate in materia di pagamenti tramite telefono cellulare elaborando una serie di documenti tecnici sugli orientamenti in materia di interoperabilità, nonché diversi libri bianchi al riguardo. I pagamenti tramite telefono cellulare sono ancora agli inizi, ma le aspettative in merito allo status che raggiungeranno in futuro sono estremamente alte. Mentre i pagamenti tramite carta, i pagamenti elettronici e quelli tramite telefono cellulare si differenziano in termini di maturità, scala e modelli operativi, in generale sia le istituzioni dell'UE che gli operatori del mercato concordano sul fatto che vi è bisogno di ulteriori progressi sul piano dell'integrazione, della trasparenza e della competitività. Sussiste il rischio che le carenze che contraddistinguono i modelli imprenditoriali esistenti si riproducano nel futuro contesto di pagamenti tramite telefono cellulare.

2.4 Ogni cittadino, impresa o amministratore pubblico effettua pagamenti ricorrendo a strumenti tradizionali (contanti, ad esempio) o a servizi moderni (pagamenti elettronici, ad esempio). Secondo le statistiche della Banca centrale europea ⁽¹⁾, nel 2010 sono stati effettuati nell'UE 86,4 miliardi di transazioni con mezzi di pagamento diversi dal contante, con un aumento del 4,4 % rispetto all'anno precedente. I pagamenti tramite carta rappresentavano la quota più elevata di tali transazioni (39 %, per un importo di 33,9 miliardi). Il valore dei pagamenti tramite carta ha raggiunto 1,8 bilioni, registrando un aumento annuo del 6,7 % ossia più del triplo della crescita reale del PIL della zona euro, che è stata dell'1,8 %. Pur essendovi significative differenze nell'uso delle carte di pagamento nei vari paesi, secondo la tendenza generale i pagamenti tramite carta costituiscono uno degli strumenti di pagamento diversi dal contante più dinamici.

2.5 Dallo studio condotto dal Sistema europeo di banche centrali ⁽²⁾ risulta che le commissioni interbancarie non vengono stabilite e applicate in maniera armonizzata sul territorio dell'UE. Esse variano notevolmente in termini di scelta, struttura e livello e dipendono da una serie di opzioni e dimensioni. Le commissioni interbancarie costituiscono la componente principale delle commissioni a carico dei commercianti. La Commissione europea e le autorità nazionali per la concorrenza, hanno valutato la componente concorrenziale delle commissioni interbancarie e hanno quindi adottato una serie di decisioni, alcune delle quali riguardavano le attività transfrontaliere mentre altre si limitavano al livello nazionale.

2.6 Per quanto riguarda la trasparenza delle commissioni, purtroppo non sono state eseguite inchieste pubbliche, né diffuse statistiche nazionali complete e quindi comparative tra paesi, dei costi a carico dei consumatori, come commissioni varie legate a diversi mezzi di pagamento, malgrado il fatto che tali informazioni siano fornite ai supervisori nazionali, i quali tuttavia nella maggior parte dei casi non le divulgano nemmeno in parte.

⁽¹⁾ <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

⁽²⁾ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4cce20956bed7b7e5f454a4ea77fc9b>.

2.7 Nonostante si stiano portando avanti diverse iniziative private a favore della normalizzazione, in alcune categorie di operazioni la frammentazione persiste: tra prestatori di servizi di pagamento del commerciante (*acquirer*) e prestatori di servizi di pagamento del titolare della carta (emittenti - *issuer*), tra carta e terminali nonché tra terminali e prestatori di servizi di pagamento *acquirer*. Si tratta tuttavia di iniziative che, essendo guidate da interessi commerciali diversi o essendo prive di una chiara tabella di marcia per l'attuazione, hanno prodotto risultati concreti limitati.

2.8 I notevoli investimenti e sforzi realizzati da tutti gli operatori per passare dalla banda magnetica alle carte dotate di microprocessore e conformi allo standard EMV hanno avuto ricadute positive riducendo le frodi relative alle carte di pagamento nelle operazioni fisiche di pagamento. Tuttavia, dalle tendenze più recenti risulta che il maggior rischio di attività fraudolenta si presenta ora sul fronte delle operazioni con carta a distanza, sebbene queste rappresentino solo una piccola parte delle operazioni tramite carta. Il problema ha richiamato l'attenzione delle autorità di vigilanza e dei supervisor che nel 2011, sotto l'egida della Banca centrale europea, hanno unito le forze nel quadro del *SecuRe Pay Forum* per accrescere il livello di sicurezza e la fiducia dei cittadini nei servizi e negli strumenti di pagamento elettronici. Nel 2012 il forum completerà una serie di raccomandazioni neutrali dal punto di vista tecnologico per la sicurezza dei pagamenti via Internet.

2.9 Il Libro verde della Commissione affronta una serie di questioni relative ai pagamenti che, se trattate e risolte con successo, potrebbero andare a formare la base di servizi di pagamento più integrati e sicuri forniti tanto nei negozi convenzionali che nel settore - in rapida crescita - del commercio elettronico. Grazie a una maggiore concorrenza, a più scelta e trasparenza per i consumatori, a più innovazione, a pagamenti più sicuri e a consumatori più fiduciosi, l'Europa ha l'opportunità di determinare cosa significherà "fare un pagamento" nel XXI secolo.

2.10 La Commissione illustra il suo progetto di mercato integrato, individua gli elementi che mancano per realizzare tale progetto e gli ostacoli che sono all'origine di tali elementi. Essa definisce inoltre cinque ampie misure intese ad accelerare l'integrazione dei mercati e presenta una riflessione sui modi in cui andrebbe gestita l'attuazione. La prima e più ampia serie di misure affronta il maggior numero di domande in merito alla frammentazione del mercato, all'accesso al mercato e alle questioni transfrontaliere. Le altre misure riguardano i servizi di pagamento a tariffe trasparenti ed efficienti in termini di costi, la normalizzazione, l'interoperabilità e le questioni legate alla sicurezza. Le disposizioni in materia di *governance* dovranno applicarsi agli attuali sistemi AUPE (bonifico e addebito diretto AUPE) nonché alle carte, ai pagamenti elettronici e ai pagamenti mobili.

3. Osservazioni e commenti

3.1 Siamo ancora in attesa che l'UE assuma un atteggiamento coerente nei confronti delle questioni relative ai pagamenti persistenti e importanti per il futuro - ad eccezione dei bonifici e degli addebiti diretti AUPE - questioni generali che riguardano tutti gli operatori del mercato unico. Il CESE accoglie con soddisfazione il Libro verde della Commissione e attende azioni di *follow-up* proporzionate intese ad ovviare alle attuali carenze. Il CESE osserva che l'interesse dei consumatori alla

disponibilità di pagamenti sicuri, efficienti, agevoli e rapidi dovrebbe essere posto al centro di tutte le operazioni di pagamento.

3.2 Il Libro verde si concentra in particolare sui pagamenti elettronici, trascurando tuttavia il ruolo tuttora dominante dei contanti che rappresentano l'80 % delle operazioni di pagamento in Europa. La maggiore trasparenza dei costi è anch'essa importante sia per i pagamenti elettronici che per i contanti e dovrebbe servire da principale fattore di riferimento nell'analisi dei mezzi di pagamento non in contanti. È ancora diffusa tra i cittadini l'impressione che i contanti non comportano alcun costo. Se i pagatori modificassero le loro abitudini e ricorressero a strumenti di pagamento moderni e meno costosi, sarebbe possibile ottenere notevoli miglioramenti di efficienza. Inoltre, dai dati disponibili emerge che la prevalenza di pagamenti in contanti è strettamente collegata al livello dell'economia sommersa a causa della difficile tracciabilità di questo tipo di pagamenti. Il CESE incoraggia pertanto le iniziative supplementari adottate dagli Stati membri con il chiaro sostegno della Commissione per riconsiderare la posizione del denaro contante nelle economie moderne.

3.3 A giudizio del CESE, occorre considerare con attenzione l'opportunità di adottare misure aggiuntive, in particolare quelle di natura vincolante, intese ad accrescere la trasparenza per non inondare i consumatori di informazioni eccessive che, se fornite in un momento poco opportuno (ad es. durante le ore di punta) e in un formato complesso, potrebbero creare confusione nelle operazioni di acquisto e intralciare il processo di incasso da parte dei commercianti.

3.4 I sistemi internazionali nonché diversi sistemi nazionali basano i loro modelli commerciali su commissioni interbancarie che sono state contestate in diversa misura dalle autorità nazionali garanti della concorrenza e dalla Commissione. Il Tribunale ha di recente sostenuto la decisione adottata dalla Commissione nel 2007 di proibire le commissioni bancarie transfrontaliere. Il CESE osserva che finora i modelli commerciali basati sulle commissioni interbancarie non sono riusciti a rispettare il sistema AUPE, che non prevede di applicare commissioni diverse alle operazioni transfrontaliere e a quelle nazionali. Segnala inoltre l'assenza sia del meccanismo autoregolatore che ha permesso di abbassare i livelli delle commissioni accrescendo il volume delle transazioni, sia di soluzioni di tariffazione alternative per i pagamenti di scarso valore. Il CESE sollecita la Commissione a stabilizzare nel lungo periodo il contesto imprenditoriale per tutti gli operatori, facendo tesoro anche delle lezioni apprese da altre regioni (ad es. l'Australia) che hanno regolamentato la questione e garantendo parità di condizioni per i diversi modelli commerciali di sistemi di carte di credito.

3.5 La carta multipla (*co-badging*), pratica che consiste nel combinare più marchi di società di pagamento su una stessa carta o futura piattaforma mobile, non deve pregiudicare il diritto dei consumatori di scegliere tra i vari marchi né limitare i possibili incentivi per i commercianti. Il *co-badging* è importante per i nuovi sistemi che intendono accedere al mercato e di conseguenza facilita sia la scelta che la concorrenza. In alcuni casi un marchio stabilisce dei requisiti obbligatori supplementari per le transazioni mediante le proprie reti, anche quando queste sono state avviate da un altro marchio. A giudizio del CESE, bisogna far sì che un singolo marchio non possa imporre tali requisiti di trattamento.

3.6 Il CESE condivide il punto di vista secondo il quale, per creare un mercato competitivo delle carte di pagamento, sia essenziale separare le funzioni di gestione del sistema da quelle di trattamento, visto che i silos verticali possono ricorrere ai sussidi incrociati nel quadro della concorrenza con società di trattamento indipendenti. Inoltre, il sistema attuale è meno favorevole alle attività previste per promuovere l'interoperabilità tra le imprese di trattamento dei pagamenti. Pertanto, questa separazione, che andrebbe idealmente realizzata a livello d'impresa, favorirebbe i processi di integrazione e la concorrenza all'interno del mercato unico.

3.7 Nel quadro giuridico attuale, gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica non sono autorizzati ad accedere ai sistemi di pagamento designati dalla direttiva sul carattere definitivo del regolamento nei sistemi di pagamento e nei sistemi di regolamento titoli. Tali sistemi sono destinati essenzialmente ai pagamenti di valore significativo e ai pagamenti al dettaglio. Qualora la Commissione dovesse proporre delle modifiche al quadro giuridico attuale, il CESE la sollecita a tenere conto del fattore di rischio che i nuovi partecipanti (gli istituti di pagamento e gli istituti di moneta elettronica) potrebbero presentare per i sistemi di pagamento esistenti (le infrastrutture), considerando per esempio che questi istituti non hanno accesso ai finanziamenti delle banche centrali.

3.8 Il quadro AUPE per le carte di pagamento, originariamente elaborato dal Consiglio europeo per i pagamenti (EPC), non dovrebbe limitare i modelli commerciali sviluppati da altri operatori. Idealmente, il quadro AUPE andrebbe riveduto con attenzione nel contesto della nuova struttura di *governance* AUPE, tenendo conto del contributo di tutte le parti interessate.

3.9 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che le entità non regolamentate né sorvegliate richiedono l'accesso alle informazioni sensibili in merito ai conti bancari. Inoltre, gli obblighi e le responsabilità degli operatori coinvolti non trovano adeguata considerazione nel quadro giuridico europeo e possono avere conseguenze inattese per i consumatori nel caso di uso improprio dei dati o di frode. L'accesso non bancario alle informazioni sulla disponibilità di fondi sui conti bancari va analizzato con cura tenendo conto di aspetti quali la sicurezza, la protezione dei dati, i diritti dei consumatori, la concorrenza e gli indennizzi per gli emittenti dei conti.

3.10 Le maggiorazioni permettono ai commercianti di applicare una tariffa supplementare al valore della transazione qualora si utilizzi una carta di pagamento. Con l'adozione della direttiva sui servizi di pagamento questa opzione è stata riconosciuta su tutto il territorio dell'UE, a meno che non venga esplicitamente vietata da uno Stato membro. Le precedenti esperienze in materia di maggiorazioni, che si applicavano in alcuni casi, non si sono rivelate concludenti, almeno nel breve termine. All'inizio del 2005, ad esempio, i cittadini danesi hanno reagito con forza contro l'imposizione di tariffe sulle operazioni dei loro sistemi nazionali di carte di addebito, che si sono ridotte drasticamente mentre aumentavano i prelievi dai distributori automatici di banconote. Diverse inchieste condotte su altri mercati confermano questa tendenza. Benché, a partire dal 13 giugno 2014, la direttiva sui diritti dei consumatori li tutelerà dalle pratiche abusive di maggiorazione, non è chiaro come verrà assicurata tale tutela in un contesto online estremamente mutevole. A giudizio del CESE, il ricorso alle maggiorazioni come pratica paneuropea non va incoraggiato.

3.11 L'ecosistema delle carte è contraddistinto dalla mancanza di normalizzazione e interoperabilità. Ad esempio, un fornitore di terminali deve sottoporsi fino a sette procedure di certificazione per operare a livello UE. Il CESE sollecita il settore privato a unire le forze per realizzare risultati concreti, anche sul piano dei quadri di attuazione e di scadenze più ambiziose. Tuttavia, se le soluzioni di mercato tardano a concretizzarsi, la Commissione dovrebbe intervenire formulando proposte legislative.

3.12 La disponibilità di servizi di pagamento elettronico è soggetta a restrizioni all'interno delle frontiere nazionali. Il CESE sollecita gli operatori del settore ad affrontare i problemi di interoperabilità in maniera aperta e trasparente e a risolvere quanto prima le questioni ancora in sospeso nel quadro del commercio elettronico. Tuttavia, se il mercato non offre i risultati attesi, la Commissione dovrebbe prevedere dei requisiti normativi per l'accessibilità dei sistemi di pagamento elettronico a livello europeo.

3.13 Il CESE chiede alla Commissione di far sì che i pagamenti mobili rispettino, sin dalle fasi iniziali del loro sviluppo, il principio di accesso aperto alle piattaforme, di portabilità delle applicazioni e di sicurezza, nonché la possibilità di evitare la duplicazione dei costi per gli operatori che intendono accettare tali pagamenti. Inoltre, le autorità incaricate della protezione dei dati dovrebbero sostenere gli operatori nella messa a punto di soluzioni di facile uso.

3.14 La sicurezza è essenziale per mantenere la fiducia dei cittadini negli strumenti di pagamento ed è una questione che idealmente andrebbe affrontata già nella fase di progettazione. Sul piano della sicurezza è essenziale che tutti i prestatori della catena di valore dei pagamenti siano sottoposti ad un'adeguata regolamentazione e vigilanza. Il CESE prende atto dei progressi compiuti dai partecipanti al mercato nella riduzione delle frodi ai terminali di pagamento ma segnala che gli operatori si trovano esposti alle frodi nelle transazioni online. Le misure di sicurezza non devono tradursi in inconvenienti per i consumatori e, se sono proposte dalle autorità pubbliche, devono essere quanto più possibile neutrali sul piano tecnologico. A tale riguardo, il CESE accoglie con soddisfazione le raccomandazioni degli istituti che partecipano al *SecuRe Pay Forum* sulla sicurezza dei pagamenti via Internet nonché i loro sforzi per migliorare i livelli di sicurezza e la fiducia dei cittadini nei servizi di pagamento elettronico. Le autorità competenti in materia dovrebbero essere incaricate di monitorare la corretta attuazione di tali raccomandazioni.

3.15 Tuttavia, per ridurre le frodi è necessario che, negli Stati membri, le autorità competenti adottino ulteriori misure. A questo proposito il CESE accoglie con favore la creazione del nuovo Centro europeo per la criminalità informatica di Europol, che sarà operativo a partire dal 1° gennaio 2013 e che, si spera, si convertirà nel centro di competenze per la lotta contro le frodi nell'UE. Questa iniziativa è stata caldeggiata dal CESE nel parere d'iniziativa sul tema *Lotta alle frodi e alle falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dal denaro contante* ⁽³⁾. Il Comitato fa inoltre notare che altre misure proposte in questo parere rimangono estremamente importanti e vanno anch'esse prese in considerazione.

⁽³⁾ GU C 100 del 30.4.2009, pag. 22.

3.16 I pagamenti sono operazioni che implicano molte parti diverse i cui interessi, benché talvolta divergenti, devono trovare adeguata considerazione nella costruzione del futuro panorama dei pagamenti. La nuova *governance* dell'AUPE deve garantire apertura, trasparenza e condizioni di completa parità nel quadro di questo progetto ambizioso e in continua evoluzione. Il CESE accoglie con soddisfazione gli sforzi della Commissione e della Banca centrale europea intesi a centralizzare la "proprietà" dell'AUPE, ad esempio sotto l'egida del Consiglio AUPE. Tuttavia, il CESE invita ad accelerare il processo dal momento che l'attuale situazione effettiva di vuoto ne ostacola l'attuazione.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE)

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP)

(2012/C 351/12)

Relatrice: **HELLAM**

La Commissione europea, in data 10 maggio 2012, 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 Consiglio sullo statuto della fondazione europea (FE)

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) dà il proprio sostegno alla proposta di regolamento del Consiglio sullo statuto della fondazione europea (*Fundatio Europaea*, in prosieguo, "FE"), presentata dalla Commissione europea (CE), che permetterà di creare una fondazione europea. Il CESE aveva già raccomandato di adottare uno statuto⁽¹⁾ di questo tipo per agevolare le attività e la cooperazione transfrontaliera tra le fondazioni con scopo di pubblica utilità nell'Unione europea e contribuire così al rafforzamento della coesione economica e sociale dell'UE.

1.2 Il CESE raccomanda ora al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare senza indugi la proposta in esame. Infatti, oggi più che mai, le fondazioni affrontano tutta una serie di problematiche che vanno al di là dei confini nazionali e richiedono una forma organizzativa efficiente. Le fondazioni a livello europeo operanti nel campo della scienza, della ricerca e delle questioni sociali hanno bisogno di una forma giuridica che sia riconosciuta in ogni Stato membro dell'UE.

1.3 Uno statuto della fondazione europea è stato ripetutamente invocato dal settore delle fondazioni stesso, nonché dalle sue reti e associazioni di categoria a livello nazionale e UE, come la soluzione più efficace in termini di costi per far fronte agli ostacoli transfrontalieri e stimolare così le attività delle fondazioni in tutta Europa.

1.4 La FE avrà carattere facoltativo e non sostituirà le legislazioni locali e nazionali. Tuttavia, essa darà alle fondazioni che optano per lo statuto la possibilità di operare in tutti i paesi dell'UE senza dover creare strutture locali, a condizione che esse siano riconosciute nel paese in cui sono state inizialmente costituite.

1.5 A giudizio del CESE, l'azione proposta è pienamente conforme al principio di sussidiarietà. L'intervento UE è necessario allo scopo di eliminare le barriere nazionali e le attuali restrizioni con cui le fondazioni si scontrano quando operano in diversi Stati membri. La situazione attuale mostra che il problema non viene adeguatamente affrontato dalle misure adottate a livello nazionale, e il suo carattere transfrontaliero richiede un quadro europeo per migliorare lo sviluppo di fondazioni la cui missione è quella di lavorare su scala europea. Per realizzare quest'obiettivo, un'azione adottata da uno Stato membro da solo non garantirebbe risultati ottimali nel rispetto del principio del mercato unico.

1.6 La motivazione della proposta consiste nel creare un quadro giuridico innovativo in aggiunta alle legislazioni nazionali vigenti, che resteranno invariate nella forma e nel campo di applicazione. Gli Stati membri manterranno la capacità e la possibilità di scegliere di sostenere e sviluppare forme nazionali di fondazioni.

1.7 Il CESE condivide la scelta del regolamento per questa proposta. Esso rappresenta infatti lo strumento legislativo più adeguato per garantire l'uniformità dello statuto in tutti gli Stati membri e per aumentare la fiducia, dal momento che prevede l'applicazione diretta e uniforme delle norme a livello UE. Quest'aspetto è ulteriormente rafforzato dagli articoli 47 e 48 relativi alla cooperazione, rispettivamente, tra le autorità di vigilanza e con le autorità fiscali.

1.8 Il CESE condivide altresì le caratteristiche essenziali della proposta, che è intesa a trovare un equilibrio tra, da un lato, un accesso agevole allo statuto in termini di costituzione e, dall'altro, l'affidabilità in termini di trasparenza e rendicontazione.

1.9 La proposta include degli elementi fiscali che, pur non creando un nuovo regime, collocano automaticamente la FE sullo stesso piano degli enti nazionali di pubblica utilità. Questa

⁽¹⁾ Parere CESE, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 30.

sezione della proposta va riveduta attentamente, per non mettere a rischio, in nessun caso, la necessaria adozione del regolamento proposto.

2. Sintesi della proposta

2.1 A livello UE, non vi è alcun modo di armonizzare i quadri normativi all'interno dei quali gli enti di pubblica utilità svolgono le proprie attività nell'Unione. È stato stimato che, in tutta l'UE, sono oltre 50 le normative che disciplinano la costituzione e il funzionamento delle fondazioni. Le differenze tra le normative civili e fiscali degli Stati membri rendono costoso e complesso il funzionamento transfrontaliero di questi enti. Inoltre, gli ostacoli giuridici, fiscali e amministrativi sono d'intralcio alle fondazioni nello svolgimento di attività transfrontaliere. Di conseguenza, la veicolazione transfrontaliera di fondi per scopi di pubblica utilità rimane ampiamente sottosfruttata.

2.2 Per affrontare questi problemi, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione istituisce una nuova forma giuridica europea, volta ad agevolare la costituzione e il funzionamento delle fondazioni nel mercato unico. Essa consentirà alle fondazioni di far affluire in modo più efficace fondi privati per scopi di pubblica utilità su base transfrontaliera nell'Unione. Di conseguenza, un volume maggiore di fondi dovrebbe rendersi disponibile per le attività di pubblica utilità, con un impatto positivo sul bene pubblico dei cittadini europei e sull'economia globale dell'UE.

2.3 La proposta descrive le caratteristiche principali della fondazione europea (FE), i suoi metodi di costituzione e le regole che ne disciplinano l'organizzazione. Essa prevede inoltre, in determinati casi, la possibilità di trasformare la FE in un ente di pubblica utilità o di liquidarla.

2.4 Il regolamento stabilisce dei poteri minimi di controllo per le autorità di vigilanza di ciascuno Stato membro, in modo che esse possano monitorare efficacemente le attività delle FE registrate nel loro paese di competenza. Il regolamento definisce inoltre l'applicazione automatica alla FE e ai rispettivi donatori degli stessi benefici fiscali concessi agli enti nazionali di pubblica utilità.

3. Osservazioni generali

3.1 Nel suo precedente parere il CESE ha riconosciuto il notevole contributo dato dalle fondazioni in svariati settori, come il rispetto dei diritti umani, la tutela delle minoranze, l'occupazione e il progresso sociale, la protezione dell'ambiente e del patrimonio europeo nonché la diffusione dei progressi scientifici e tecnologici. Esse, inoltre, apportano un contributo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva stabiliti dalla strategia Europa 2020.

3.2 All'interno dell'UE, le persone, le merci, i servizi e i capitali possono in genere spostarsi liberamente attraverso i confini: una possibilità, questa, che di solito non è prevista per le azioni e le risorse destinate a scopi di pubblica utilità. Creare una possibilità del genere è l'obiettivo della costituzione di una FE, una nuova entità giuridica facoltativa che va ad affiancare le forme giuridiche già esistenti negli Stati membri.

3.3 Il CESE ritiene che, grazie allo statuto della fondazione europea, le fondazioni potranno beneficiare di condizioni più uniformi in tutta l'UE, ricorrendo a un unico strumento giuridico e a una struttura di gestione comparabile in tutti gli Stati membri, il che offrirà una certezza giuridica molto maggiore riducendo al tempo stesso i costi di messa in conformità.

3.4 Lo statuto faciliterà la condivisione e l'ampliamento delle loro competenze e risorse. Disporre di una forma giuridica europea riconoscibile per le fondazioni servirà anche a stimolare le iniziative e le donazioni transfrontaliere. È probabile che, nelle economie degli Stati membri, si registrerà un aumento dei finanziamenti disponibili per settori importanti quali la ricerca e l'istruzione, i servizi sociali e sanitari, la cultura o la protezione dell'ambiente.

3.5 Il CESE si rallegra che la proposta della CE sia incentrata unicamente sulle fondazioni con scopi di pubblica utilità. Osserva che la definizione di "scopi di pubblica utilità" fornita all'articolo 5 si basa su un elenco chiuso degli scopi più comunemente riscontrati nella maggior parte degli Stati membri. Un elenco del genere fornisce una maggiore certezza giuridica per definire gli scopi che rientrano nel concetto di pubblica utilità, ma può rivelarsi molto complesso da aggiornare, poiché le modifiche possono essere effettuate soltanto con decisione unanime del Consiglio e previa approvazione del Parlamento europeo in occasione della prima revisione del regolamento a sette anni dalla sua entrata in vigore.

3.6 Il CESE fa osservare che l'espressione "opera al servizio dell'interesse pubblico in genere" potrebbe essere ulteriormente precisata nel testo del regolamento specificando che la fondazione europea deve perseguire uno o più obiettivi identificabili di pubblica utilità e deve servire l'interesse pubblico generale e/o di un gruppo determinato di cittadini. Il CESE inoltre raccomanda che al momento di stabilire se un organismo opera o intende operare nell'interesse pubblico si tenga conto dei seguenti aspetti:

a) in che modo gli eventuali

i) benefici ottenuti o che potrebbero essere ottenuti da qualsiasi persona che opera all'interno dell'organismo o da altre persone (ma non in quanto parte della comunità in generale), e gli eventuali

ii) svantaggi arrecati o che potrebbero essere arrecati ai cittadini in generale, in conseguenza dell'attività svolta dall'organismo in questione

siano paragonabili ai benefici ottenuti o che potrebbero essere ottenuti dai cittadini in generale in relazione a tale circostanza, e

b) laddove vi siano o potrebbero esservi benefici arrecati esclusivamente ad un gruppo di cittadini, è opportuno stabilire se una o più condizioni per l'ottenimento di tali benefici (inclusa l'imposizione di un onere o di un tributo) risultino indebitamente restrittive.

3.7 Il CESE accoglie con favore altre caratteristiche essenziali dello statuto definite nella proposta, che rispecchiano quanto esso stesso aveva raccomandato in un precedente parere:

- a) la dimensione europea della FE con attività in almeno due Stati membri. Tale componente transfrontaliera dovrebbe essere richiesta al momento della registrazione della FE e nel corso della sua intera esistenza;
- b) il metodo di costituzione della FE: ex nihilo, mediante la trasformazione di una fondazione nazionale in una fondazione europea, oppure tramite la fusione di fondazioni nazionali. La scelta di costituire una FE potrebbe essere effettuata soltanto da persone giuridiche e fisiche che abbiano sviluppato o stiano sviluppando effettivamente delle attività su scala europea, il che garantisce ad ogni Stato membro che il quadro nazionale delle fondazioni manterrà le proprie specificità;
- c) l'importo minimo del patrimonio della FE (25 000 EUR), al fine di aumentare la tutela dei creditori senza impedire il lancio di iniziative di piccole dimensioni;
- d) un'ampia capacità giuridica, comprendente il diritto di essere titolare di beni mobili e immobili nonché di ricevere e detenere donazioni o sussidi di ogni genere, compresi titoli azionari e altri strumenti negoziabili, da qualsiasi fonte lecita;
- e) nel quadro dell'obiettivo di pubblica utilità della FE, la capacità di esercitare attività economiche dirette o per il tramite di un altro ente giuridico, purché qualsiasi ricavo o utile sia utilizzato per perseguire gli scopi di pubblica utilità della fondazione.

3.8 Il CESE osserva che il regolamento è inteso a facilitare l'applicazione di sentenze recenti della Corte di giustizia europea ⁽²⁾, dando la possibilità di effettuare donazioni transnazionali a fondazioni europee e trattando queste ultime come fondazioni con scopo di pubblica utilità ai sensi della normativa fiscale locale. Il CESE ritiene che, a fini fiscali, la FE dovrebbe ottenere automaticamente lo status di organizzazione senza scopo di lucro, nel pieno rispetto delle competenze e delle prassi delle autorità fiscali dello Stato membro in cui la FE è soggetto d'imposta, onde determinarne il trattamento fiscale in linea con la normativa fiscale vigente a livello nazionale. Anche se gli Stati membri non possono discriminare le FE rispetto alle fondazioni nazionali con scopo di pubblica utilità, poiché ciò è contrario al Trattato UE e alla giurisprudenza della CGE, essi hanno però la possibilità di scegliere quale regime fiscale sia di applicazione. Gli Stati membri dovrebbero anche specificare quale regime fiscale si applicherà alle FE qualora nella loro giurisdizione esistano diversi regimi per le organizzazioni senza scopo di lucro.

⁽²⁾ "Persche" (Causa C-318/07), "Stauffer" (Causa C-386/04), "Missionswerk" (Causa C-25/10).

3.9 Infine, il regolamento proposto dovrebbe tenere pienamente conto delle raccomandazioni formulate dal settore delle fondazioni e garantire che lo strumento finale, da un lato, presenti un'autentica dimensione europea senza riferimenti immotivati alle disposizioni nazionali e, dall'altro, sia semplice e completo, il che ne ottimizzerà l'utilizzo futuro.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Come evidenziato dal CESE nel suddetto parere, i principali vantaggi e benefici dello SFE rientrerebbero in quattro ambiti, ossia: efficienza e semplificazione, rendicontazione, vantaggi economici e benefici politici e per i cittadini. Il CESE ritiene che nel regolamento proposto si sia raggiunto un giusto equilibrio tra questi elementi, anche se alcune proposte potrebbero essere perfezionate, come spiegato più sotto.

4.2 Il CESE vorrebbe richiamare l'attenzione sulla traduzione di alcuni termini specifici contenuti nella proposta, in particolare il concetto di *public benefit* ("pubblica utilità"), che in alcune lingue può essere tradotto come utilità pubblica o interesse generale e fare riferimento a una tipologia molto specifica di forma giuridica nazionale, che va di pari passo con tutta una serie di diritti e requisiti. In particolare, ciò potrebbe creare una certa confusione riguardo a quali enti di pubblica utilità abbiano diritto di trasformarsi in una FE, a meno che questo non sia chiaramente specificato dagli Stati membri.

4.3 A giudizio del CESE, spetta agli Stati membri specificare quali enti e fondazioni di pubblica utilità possano trasformarsi in una FE o fondersi per formarne una. Questo escluderebbe, per definizione, gli enti non registrati, come i *trust*, ma coprirebbe fondazioni con scopi di pubblica utilità che in alcuni Stati membri ospitano fondi non autonomi e fondi di dotazione di pubblica utilità.

4.4 Il CESE ritiene che, dato il loro carattere di pubblica utilità e il loro status fiscale, le FE create a tempo indeterminato dovrebbero investire il loro reddito annuo in un lasso di tempo ragionevole (ad es. quattro anni), garantendo al tempo stesso la possibilità di stanziare parte delle loro risorse (ad es. un terzo) per mantenere e/o accrescere il valore della loro dotazione. Il secondo requisito non sarebbe applicato alle FE create a tempo determinato o a quelle che avessero stabilito di spendere l'intera dotazione in un periodo di tempo determinato.

4.5 Il CESE desidera sottolineare che i requisiti contenuti nella proposta della CE in termini di trasparenza, in particolare riguardo alla questione della revisione esterna dei conti, sono più severi per le FE, in relazione alle dimensioni del patrimonio richiesto, rispetto ai requisiti vigenti per le fondazioni nazionali in tutta l'UE. Questo potrebbe costituire un deterrente per il futuro ricorso alla FE. I requisiti in materia di audit dovrebbero essere applicabili soltanto al di sopra di alcune soglie (ad esempio, 150 000 EUR) e/o un numero medio di almeno 50 dipendenti. Per le FE con patrimoni inferiori alla soglia proposta di 150 000 EUR, si potrebbe ricorrere a un esaminatore indipendente invece che a un revisore dei conti. Nei fatti, le pratiche

attuali mostrano che otto Stati membri non richiedono revisioni di conti esterne, mentre in quelli che le richiedono le soglie possono variare da oltre 15 000 EUR (Estonia) a oltre 2,5 milioni di EUR (Polonia) e a un numero di dipendenti superiore a 50 ⁽³⁾. Questo approccio proporzionato in materia di revisione contabile non esime la FE dal soddisfare altre misure stabilite dal regolamento e concernenti la trasparenza e la rendicontazione, tra le quali figura, in particolare, l'obbligo di presentare una relazione pubblica (annuale).

4.6 Mentre la FE dovrebbe poter svolgere attività economiche "correlate", ossia legate alla sua missione di pubblica utilità, il concetto di attività economiche "non correlate" rischia di essere più difficile da definire. Potrebbe risultare più chiaro se si consentisse alla FE di intraprendere attività economiche non correlate soltanto indirettamente, tramite un altro ente giuridico.

4.7 Il CESE ritiene che il regolamento debba prevedere alcune disposizioni per garantire ai lavoratori della FE il diritto di essere informati e consultati a livello transnazionale nel caso in cui la FE conti un numero significativo di lavoratori in vari Stati membri. Si tratterebbe delle seguenti disposizioni:

- a) riguardo alla dimensione sociale, il regolamento dovrebbe fare riferimento, in generale, ai principi della legislazione vigente nel luogo in cui i lavoratori svolgono l'attività;
- b) riguardo ai dispositivi pratici per l'informazione e la consultazione transnazionale dei lavoratori, essi dovrebbero essere stabiliti innanzitutto tramite un accordo tra le parti della FE;
- c) in assenza di un accordo di questo tipo, si dovrebbero applicare le disposizioni previste all'articolo 38 del regolamento ai fini dell'informazione e della consultazione dei lavoratori;
- d) l'obiettivo finale dovrebbe essere quello di mantenere i diritti acquisiti di cui godono attualmente i lavoratori che operano nelle fondazioni di livello nazionale, evitando al tempo stesso di introdurre un sistema troppo complicato.

4.8 Il CESE ritiene che il regolamento, nella sua forma attuale, crei de facto alcune disposizioni completamente nuove per i volontari, mentre a livello europeo non esiste alcuno status/definizione giuridica di questi soggetti che ne stabilisca diritti e doveri. In assenza di questi elementi fondamentali, il CESE ritiene che l'informazione e la consultazione dei volontari della FE debbano essere condotte conformemente alla normativa nazionale applicabile. I dispositivi pratici per l'informazione e la consultazione transnazionale dei volontari dovrebbero essere stabiliti innanzitutto tramite un accordo tra le parti della FE. A questo proposito, l'obiettivo è quello di non aggirare le leggi esistenti sullo status dei volontari, e non rendere troppo complesso e oneroso l'impiego della FE aggiungendo dei requisiti che non trovano riscontro nella realtà. Il CESE ritiene altresì che i diritti dei volontari all'informazione e alla consultazione non siano comparabili con quelli dei lavoratori: ciò darebbe luogo a diritti inediti e a notevoli complessità giuridiche.

4.9 Il CESE si rallegra del fatto che il regolamento proposto segua le sue raccomandazioni iniziali di delegare la vigilanza sull'attività delle FE a determinati organismi competenti a livello dei singoli Stati membri, in base alle norme comuni in materia di requisiti di registrazione, informazione e vigilanza concordate a livello UE e contenute nel regolamento sullo statuto della FE. Laddove non esistano organismi di questo tipo, il CESE ritiene che tale compito potrebbe essere svolto dagli enti di registrazione delle società. Il CESE ritiene che la scelta di designare una o più autorità, in funzione delle esigenze e delle pratiche, dovrebbe essere lasciata alla discrezione degli Stati membri.

4.10 Qualora i legislatori UE volessero mantenere degli elementi fiscali nel regolamento finale, il CESE raccomanda di tenere debito conto dell'approccio raccomandato dagli operatori del settore delle fondazioni. Ciò potrebbe comportare, ad esempio, la combinazione dello strumento di diritto civile (il regolamento CE) con le disposizioni di diritto tributario che lo Stato membro considera essenziali (ad es. l'obbligo di spendere il reddito annuo in un lasso di tempo ragionevole).

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Cfr. *Foundations Legal and Fiscal Country Profiles*, European Foundation Centre 2011.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD)

(2012/C 351/13)

Relatore: JANSON

Il Parlamento europeo, in data 18 aprile 2012, e il Consiglio, in data 25 aprile 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 giugno 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 219 voti favorevoli, 2 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni e proposte

1.1 La proposta di direttiva della Commissione europea concernente l'applicazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori costituisce una delle proposte destinate, da un lato, a rafforzare le norme in materia di distacco e, dall'altro, a codificare l'attuale legislazione che disciplina il diritto di promuovere azioni collettive in situazioni transfrontaliere. Tali proposte costituiscono una risposta al dibattito innescato dalle quattro sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause *Viking-Line*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione contro Lussemburgo* sull'equilibrio tra diritti sociali e libertà economiche.

1.2 In due precedenti pareri il CESE aveva chiesto di rafforzare le norme concernenti il distacco dei lavoratori, chiarendo e perfezionando tra l'altro le disposizioni della direttiva in materia e migliorando la cooperazione tra le autorità degli Stati membri. Il CESE accoglie con favore gli obiettivi fissati nella direttiva di applicazione proposta, sottolineando al tempo stesso l'importanza di garantire la protezione dei lavoratori distaccati, rispettare i diversi modelli di mercato del lavoro applicati negli Stati membri e scoraggiare il dumping sociale e la concorrenza sleale. Il CESE ritiene pertanto che l'UE dovrebbe porre maggiormente l'accento sugli aspetti sociali.

1.3 Il CESE accoglie con favore l'intenzione di dare applicazione alla direttiva 96/71/CE, concentrandosi su una sua migliore attuazione e su una cooperazione amministrativa efficace tra Stati membri. La direttiva vigente "permette di creare un clima di concorrenza leale fra tutti i prestatori di servizi (anche provenienti da altri Stati membri), garantendo uguali condizioni e la certezza del diritto per i prestatori e i fruitori di servizi e per i lavoratori distaccati per la prestazione di servizi."

1.4 Il CESE ritiene importante che la proposta garantisca la protezione dei lavoratori distaccati e rispetti i diversi modelli di mercato del lavoro adottati dagli Stati membri, ma al tempo stesso ampli le opportunità per gli scambi transfrontalieri, evitando in particolare costi amministrativi superflui.

1.5 Per promuovere la fornitura transfrontaliera di servizi in un clima di concorrenza equa, è importante garantire uno standard minimo di condizioni di lavoro uniforme conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi nazionali.

1.6 I criteri di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva non dovrebbero costituire un elenco esaustivo, ma essere utilizzati nell'ambito di una valutazione complessiva che tenga conto di tutti i fattori rilevanti.

1.7 La direttiva dovrebbe garantire un maggior rispetto per l'autonomia delle parti sociali e per il ruolo da queste svolto nei diversi modelli di mercato del lavoro. Il CESE ricorda agli Stati membri le loro responsabilità, nel senso di garantire controlli efficaci, e giudica di estrema importanza la revisione dell'elenco di misure dopo tre anni.

1.8 Per tutelare i diritti dei lavoratori, gli Stati membri dovrebbero avere la facoltà di imporre ai prestatori di servizi stranieri di designare una persona di contatto dotata dei poteri necessari per negoziare a nome dell'impresa; l'articolo 11, paragrafo 3, dovrebbe garantire ai sindacati del paese ospitante e ad altre organizzazioni di poter difendere i diritti dei lavoratori distaccati in conformità con le prassi vigenti a livello nazionale.

1.9 Il CESE ritiene che la proposta sulla responsabilità solidale nei casi di subcontratto sia un elemento cruciale della proposta di direttiva. Essa consente di proteggere i lavoratori in un settore in cui il subcontratto è la pratica più diffusa, rispettando al tempo stesso l'esigenza del datore di lavoro di sapere con esattezza quali siano le sue responsabilità. Il CESE sottolinea tuttavia che la proposta dovrebbe rispettare i sistemi di responsabilità solidale esistenti negli Stati membri. Il CESE raccomanda con forza agli Stati membri che non dispongono di tali sistemi di introdurli previa consultazione delle parti sociali. Il CESE invita la Commissione a mettere a punto, insieme con le parti sociali, una definizione più precisa di "obblighi di diligenza", come hanno già provveduto a fare alcuni paesi. Per il CESE il concetto di "obblighi di diligenza" - fatto salvo il dialogo sociale a livello nazionale - implica che le imprese che eseguono verifiche e controlli adeguati dei subcontraenti non dovrebbero essere ritenute responsabili.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 La proposta di direttiva della Commissione europea concernente l'applicazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori fa parte di un pacchetto di proposte. Oltre alla direttiva di applicazione, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento per codificare la normativa esistente riguardante il diritto di promuovere azioni collettive in situazioni transfrontaliere⁽¹⁾. La Commissione precisa che lo scopo di entrambe le proposte è quello di creare nuovi e migliori posti di lavoro e di accrescere la competitività dell'UE adeguando e migliorando il mercato unico senza mettere a rischio i diritti dei lavoratori.

2.2 La direttiva di applicazione proposta dalla Commissione comprende i seguenti elementi.

- Il capo I stabilisce un quadro per la prevenzione degli abusi e dell'elusione delle norme vigenti. Esso prevede alcune disposizioni che hanno lo scopo di determinare se un'impresa eserciti effettivamente attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione e/o amministrazione. Contiene inoltre una descrizione indicativa degli elementi costitutivi della nozione di distacco nell'ambito della prestazione di servizi e dell'obbligo di effettivo stabilimento del prestatore di servizi in uno Stato membro, al fine di impedire che si creino casi fittizi di distacco e società come le cosiddette "cassette delle lettere".
- Il capo II stabilisce le disposizioni in materia di accesso all'informazione, vale a dire le esigenze d'informazione dei dipendenti e delle imprese riguardo ai loro diritti e doveri. L'articolo 5 contiene disposizioni più dettagliate per facilitare in generale l'accesso alle informazioni relative alle condizioni di lavoro, comprese quelle previste dai contratti collettivi.
- Il capo III contiene disposizioni in materia di cooperazione tra le autorità nazionali competenti per il distacco. L'articolo 6 enuncia i principi generali, le regole e le procedure per una cooperazione amministrativa e un'assistenza

reciproca efficace; l'articolo 7 tratta invece del ruolo dello Stato membro a partire dal quale avviene il distacco.

- Il capo IV disciplina il monitoraggio del distacco e tratta delle misure nazionali di controllo. Gli Stati membri possono imporre solo determinati obblighi amministrativi e misure di controllo.
- Il capo V riguarda i meccanismi per l'attuazione e il rispetto della direttiva nella pratica e la presentazione delle denunce, nonché il diritto di proporre azioni giudiziarie o amministrative. Le disposizioni dell'articolo 12 disciplinano la protezione dei diritti dei lavoratori in base 1) alla responsabilità solidale per la retribuzione dei lavoratori distaccati nel settore dell'edilizia e 2) a una migliore gestione delle denunce. Le disposizioni sono limitate al settore dell'edilizia, come si evince dall'elenco di attività che figura nell'allegato alla direttiva 96/71. È previsto anche il distacco da parte di agenzie di lavoro temporaneo, purché riguardante attività nel settore edilizio. Gli Stati membri possono tuttavia, se lo desiderano, estendere queste disposizioni ad altri settori.
- Il capo VI contiene le norme che disciplinano l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative. Il capo VII, infine, determina le sanzioni e le disposizioni connesse all'uso del sistema di informazione del mercato interno (IMI).

3. Il contesto della proposta della Commissione

3.1 La Commissione europea rileva che, pur rappresentando i lavoratori distaccati una percentuale limitata della forza lavoro complessiva dell'UE, in taluni Stati membri la loro presenza è molto forte e il fenomeno è in espansione. Pur mancando dati affidabili, si può stimare in un milione circa il numero dei lavoratori distaccati ogni anno. Si tratta quindi di una percentuale molto limitata della forza lavoro complessiva - meno dell'1 % dell'attuale forza lavoro degli Stati membri - che però - in termini di mobilità transfrontaliera - arriva al 20 % dei lavoratori. I paesi maggiormente interessati sono Germania, Francia, Lussemburgo, Belgio e Polonia.

3.2 La proposta della Commissione fa seguito a quattro sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause *Viking-Line*, *Laval*, *Rüffert* e *Commissione contro Lussemburgo*) che hanno innescato un intenso dibattito sull'equilibrio tra diritti sociali e libertà economiche. Nell'ottobre 2008 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione in risposta a tali sentenze. Le parti sociali europee hanno proceduto a un'analisi congiunta delle sentenze della Corte su richiesta della Commissione e della presidenza francese del Consiglio (nel secondo semestre 2008).

3.3 Anche il rapporto sul rilancio del mercato unico, presentato dal prof. Mario Monti nel 2010, ha affrontato questi problemi, raccomandando di garantire e di chiarire l'esercizio del diritto di sciopero e di introdurre un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva.

⁽¹⁾ Il Comitato ha in cantiere un parere specifico al riguardo.

3.4 Il CESE ha esaminato le sentenze della Corte di giustizia riguardanti la direttiva sul distacco dei lavoratori in due differenti pareri dal titolo: *La dimensione sociale del mercato interno* (2) e *L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia - Insieme per una nuova crescita* (3).

Nei due pareri il CESE ha raccomandato di:

- chiarire e migliorare le disposizioni della direttiva sul distacco dei lavoratori;
- perseguire una cooperazione più efficace tra le autorità degli Stati membri;
- applicare il principio di non discriminazione alle condizioni di lavoro e di retribuzione;
- consultare le parti sociali;
- applicare il principio di non discriminazione nei confronti delle imprese nel mercato interno.

4. Osservazioni del CESE

4.1 Il CESE prende atto della proposta di direttiva della Commissione che intende migliorare l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, precisando le condizioni che si applicano ai lavoratori distaccati, nonché rafforzare le possibilità per le autorità nazionali competenti, per le imprese e per i lavoratori di scambiarsi informazioni e cooperare. Per il CESE è importante che la proposta garantisca la protezione dei lavoratori distaccati, rispetti i diversi modelli di mercato del lavoro adottati dagli Stati membri e realizzi l'obiettivo di scoraggiare il dumping sociale e la concorrenza sleale, nonché di ampliare le opportunità per gli scambi transfrontalieri, evitando soprattutto costi amministrativi superflui. Per promuovere la fornitura transfrontaliera di servizi in un clima di concorrenza equa, è importante garantire uno standard minimo di condizioni di lavoro uniforme conformemente alle legislazioni e ai contratti collettivi nazionali.

4.2 Il CESE, che attribuisce alla certezza del diritto la massima importanza, rileva l'incertezza giuridica in materia di distacco di lavoratori stranieri da parte di agenzie di lavoro temporaneo. A questi lavoratori, infatti, si applicano sia la direttiva sul distacco dei lavoratori che la direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale. Al fine di risolvere tale ambiguità, il CESE propone che la direttiva di applicazione in esame faccia rientrare i lavoratori temporanei nell'ambito di applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, salve le condizioni di lavoro e occupazione più favorevoli eventualmente stabilite ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva sul lavoro tramite agenzia interinale.

4.3 Secondo il CESE i servizi transfrontalieri sono molto importanti per lo sviluppo del mercato interno. Per creare un

sentimento di accettazione politica dell'UE e rafforzare la solidarietà sul suo territorio, questa dovrebbe dare maggior rilievo, nel quadro delle sue politiche, agli aspetti sociali. Per poter realizzare tutto il potenziale del mercato interno, l'UE deve rafforzare la dimensione sociale. La proposta di direttiva costituisce un passo nella giusta direzione, anche se non è sufficiente a soddisfare le richieste del CESE. A tale fine sarebbe necessario chiarire e potenziare ulteriormente il testo proposto.

4.4 Il CESE è favorevole all'obiettivo che si esprime nell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, cioè quello di affrontare il problema delle cosiddette società "cassette delle lettere", le quali non esercitano in realtà attività nel paese di registrazione, ma esistono al solo scopo di eludere i loro obblighi nel paese ospitante. Per garantire chiarezza, certezza giuridica e coerenza con l'articolo 3, paragrafo 2, la valutazione volta a stabilire se l'impresa eserciti attività sostanziali nel paese di stabilimento dovrebbe essere un accertamento complessivo in cui dovrebbero essere considerati **tutti** gli elementi rilevanti; l'elenco fornito nella direttiva non dovrebbe pertanto essere considerato esaustivo.

4.5 L'articolo 3, paragrafo 2, della proposta di direttiva è volto a chiarire come valutare se un lavoratore preli la sua attività temporaneamente in un altro Stato membro. La distinzione tra attività temporanea e permanente svolta nel paese ospitante è molto importante in quanto determina quale diritto del lavoro applicare e se considerare effettivamente la situazione come un distacco. Il CESE accoglie con favore i chiarimenti contenuti nella proposta, in particolare il riferimento all'esigenza di una valutazione complessiva obiettiva.

4.6 Il CESE accoglie con favore le nuove disposizioni in materia di informazione, ma ritiene che l'articolo 5, paragrafo 4, dovrebbe rispettare completamente l'autonomia delle parti sociali e il ruolo da queste svolto nei diversi modelli di mercato del lavoro. È altresì necessario garantire che la responsabilità amministrativa per il finanziamento ad esempio delle traduzioni non sia addossata alle parti sociali. Andrebbero sostenute le iniziative di diffusione delle informazioni assunte dalle parti sociali settoriali.

4.7 Per quanto riguarda i controlli di cui all'articolo 7, è importante che le autorità del paese ospitante abbiano la responsabilità globale di verificare eventuali violazioni nel caso di lavoratori distaccati temporaneamente da altri paesi e che le autorità del paese d'origine collaborino con quelle del paese ospitante. Dovrebbe altresì essere possibile condurre questi controlli su iniziativa delle autorità dello Stato membro ospitante e non soltanto di quelle del paese di stabilimento dell'impresa.

4.8 L'articolo 9, paragrafo 1, lettera d), consente agli Stati membri di imporre l'obbligo per i prestatori di servizi stranieri di designare una persona di contatto abilitata a negoziare, se necessario, per conto del datore di lavoro con le parti sociali dello Stato membro nel quale ha luogo il distacco, secondo la legge e la prassi nazionali. In alcuni paesi può essere sufficiente nominare una persona di contatto in quanto le autorità possono garantire il rispetto delle leggi e degli accordi. In altri paesi

(2) GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

(3) GU C 24 del 28.1.2012, pag. 99.

che applicano modelli di mercato del lavoro differenti, la persona di contatto dovrebbe aver il potere di rappresentare l'impresa di fronte alle autorità e ai sindacati. La direttiva dovrebbe quindi tener conto dei diversi modelli. Nell'articolo 11, paragrafo 5, lettera b), andrebbe inserito il requisito di fornire informazioni in merito ai contributi previdenziali/alle imposte e al luogo in cui sono stati versati.

4.9 Ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, gli Stati membri dispongono che i sindacati ed altre organizzazioni che hanno un interesse legittimo a veder rispettata la direttiva possono promuovere un procedimento giudiziario o amministrativo per conto del lavoratore distaccato o del suo datore di lavoro. L'articolo di cui sopra dovrebbe garantire ai sindacati del paese ospitante e ad altre organizzazioni di poter difendere i diritti dei lavoratori distaccati in conformità con le prassi vigenti a livello nazionale.

4.10 Il CESE ritiene che la proposta sulla responsabilità solidale nei casi di subcontratto sia un elemento cruciale della proposta di direttiva. Essa consente di proteggere i lavoratori in un settore in cui il subcontratto è la pratica più diffusa, rispettando al tempo stesso l'esigenza del datore di lavoro di sapere con esattezza quali siano le sue responsabilità. Il CESE sottolinea tuttavia che la proposta dovrebbe rispettare i sistemi di responsabilità solidale esistenti negli Stati membri. Il CESE raccomanda con forza agli Stati membri che non dispongono di tali sistemi di introdurli previa consultazione delle parti sociali. Il CESE invita la Commissione a mettere a punto, insieme con le parti sociali, una definizione più precisa di "obblighi di diligenza", come hanno già provveduto a fare alcuni paesi. Per il CESE il concetto di "obblighi di diligenza" - fatto salvo il dialogo sociale a livello nazionale - implica che le imprese che eseguono verifiche e controlli adeguati dei subcontraenti non dovrebbero essere ritenute responsabili.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

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 — Innovazione per un futuro sostenibile — Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP)

COM(2011) 899 definitivo

(2012/C 351/14)

Relatore: **RIBBE**

La Commissione europea, in data 15 dicembre 2011, ha deciso, conformemente a quanto disposto dall'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 — Innovazione per un futuro sostenibile — Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP)

COM(2011) 899 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 5 voti contrari e 6 astensioni.

1. Sintesi delle conclusioni e raccomandazioni del Comitato

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la presentazione del Piano d'azione per l'ecoinnovazione (in prosieguo anche "il Piano d'azione"), sottolineandone in particolare l'impostazione di fondo, volta a individuare e rimuovere gli ostacoli esistenti nonché a rafforzare i fattori di progresso.

1.2 Non è possibile dare una definizione di "ecoinnovazione" universalmente valida, poiché in seno alla società (e tra le diverse culture) le nozioni di "innovazione" e "progresso" variano notevolmente. La Commissione dovrebbe pertanto fissare criteri qualitativi - o, laddove possibile, financo quantitativi - il più possibile chiari per l'ammissione agli aiuti nei diversi settori in cui intende intervenire.

1.3 Le imprese stesse che trarranno vantaggio dal futuro Piano d'azione dovrebbero essere tenute a indicare per sommi capi, in un breve studio complementare, dove ravvisano i maggiori ostacoli all'applicazione e/o alla commercializzazione delle loro tecnologie.

1.4 Il sostegno dell'UE deve andare a un'ecoinnovazione che, lungo l'intero ciclo di vita, sia efficiente, equa e sostenibile nell'uso delle risorse, e deve inoltre essere legato ai criteri fissati dalla strategia UE per lo sviluppo sostenibile.

1.5 Una particolare attenzione dovrebbe essere prestata alle cosiddette tecnologie ambientali appropriate, su piccola scala. Nel suo parere sul tema *Realtà e opportunità per tecnologie ambientali appropriate nei paesi in via di adesione* ⁽¹⁾, il Comitato aveva già segnalato l'esistenza di molteplici alternative alle grandi soluzioni centralizzate e l'opportunità di sviluppare tali alternative. Le soluzioni tecnologiche adattate, decentrate e su piccola scala sono spesso di scarso interesse per gli organismi di ricerca e/o

gli investitori, poiché consentono di realizzare soltanto un profitto modesto o addirittura nullo; ma, se esse sono economiche, non sono tuttavia meno efficaci. Il CESE esorta dunque la Commissione a tener conto, nel nuovo Piano d'azione, delle raccomandazioni formulate a suo tempo nel suddetto parere.

1.6 Le direttive e i regolamenti vigenti, ma anche i criteri di ammissione al sostegno dei fondi strutturali e agli aiuti della politica agricola, devono essere riesaminati a intervalli regolari per stabilire se debbano essere adeguati alle ultime innovazioni in fatto di tecnologie ambientali.

1.7 Sempre in quest'ottica, la Commissione deve finalmente stilare l'elenco delle sovvenzioni dannose per l'ambiente e poi provvedere ad abolirle. Sostenere l'ecoinnovazione con grande dispendio di risorse e nel contempo attuare una politica di sovvenzioni sbagliate che contribuiscono a danneggiare l'ambiente oggi non è più accettabile.

2. Contenuti del documento della Commissione

2.1 Va innanzitutto ricordato che, per attuare e concretizzare la strategia Europa 2020 – lo strumento, cioè, sulla cui base la Commissione pianifica e definisce attualmente le sue politiche – sono state avviate sette iniziative faro, ossia:

— *l'Unione dell'innovazione,*

— *Youth on the move ("Gioventù in movimento"),*

— *un'agenda europea del digitale,*

— *un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse,*

— *una politica industriale per l'era della globalizzazione,*

⁽¹⁾ GU C 112 del 30.4.2004, pag. 83.

— un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, e

— la Piattaforma europea contro la povertà.

2.2 L'iniziativa faro "Unione dell'innovazione" dovrebbe essere sostanzziata, fra l'altro, dal Piano d'azione per l'ecoinnovazione, il quale tuttavia riguarda anche altre iniziative faro, come ad esempio quelle intitolate "Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" e "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro".

2.3 Il Piano d'azione indica che le tecnologie ambientali possono da un lato aprire dei mercati in rapida espansione e dall'altro creare un gran numero di nuovi posti di lavoro.

2.4 Il Piano d'azione in esame prende le mosse dal vecchio "Piano d'azione per le tecnologie ambientali" (ETAP) del 2004, ma, a differenza di questo, non si concentra più solo sulla ricerca "classica" e sullo sviluppo di nuove tecniche e tecnologie "verdi": il nuovo Piano d'azione, infatti, va inteso piuttosto come un pacchetto di misure basato su un approccio globale all'ecoinnovazione, che mira anche a individuare i fattori di ostacolo e i fattori di impulso all'applicazione di nuove tecnologie nonché i modi di rimuovere i primi e promuovere i secondi.

2.5 Al riguardo il documento della Commissione riporta i risultati interessanti di un recente sondaggio di Eurobarometro, che descrivono questi fattori e, in certa misura, li quantificano.

2.6 Dal sondaggio emerge che i due maggiori ostacoli sono costituiti dall'incertezza della domanda del mercato e della redditività degli investimenti, mentre prezzi elevati di energia e materiali, norme e standard nuovi e l'accesso alle conoscenze rappresentano i principali stimoli.

2.7 Secondo il documento della Commissione, "finora, la penetrazione dell'ecoinnovazione nei mercati è stata relativamente lenta, con l'eccezione delle energie rinnovabili, settore in cui hanno positivamente inciso le politiche energetiche e climatiche. Le strozzature che ostacolano l'ecoinnovazione comprendono l'incapacità dei prezzi di mercato di rispecchiare con esattezza costi e vantaggi ambientali, le strutture economiche rigide, vincoli infrastrutturali e comportamentali, nonché incentivi e sovvenzioni dannosi". Se ne deduce che, se si vuole rafforzare l'ecoinnovazione, vanno abolite le sovvenzioni nocive per l'ambiente.

2.8 Il Piano d'azione mira ad accelerare l'ecoinnovazione in generale, dunque in tutti i settori economici, per mezzo di azioni mirate. Per rafforzare e stabilizzare la domanda del mercato a favore dell'ecoinnovazione, in futuro si dovranno proporre misure nel campo degli incentivi normativi, degli appalti pubblici e privati e degli standard; per accrescere la propensione all'investimento e migliorare le possibilità di lavorare in rete, bisognerà sostenere le piccole e medie imprese.

2.9 Il Piano d'azione per l'ecoinnovazione riguarda quindi sia l'offerta che la domanda, sia la ricerca che l'industria, e contempla strumenti sia politici che finanziari. Sottolinea la fondamentale importanza della normativa ambientale in quanto fattore trainante dell'ecoinnovazione, e prevede la revisione delle norme e degli standard pertinenti nel caso in cui le une o gli altri si rivelino degli ostacoli.

2.10 Vengono inoltre poste in rilievo la dimensione internazionale dell'ecoinnovazione e la necessità di coordinare in modo più efficiente le relative politiche coi partner internazionali.

2.11 Nel complesso, il Piano d'azione elenca sette settori d'intervento (per ciascuno dei quali indica una serie di "tappe fondamentali"):

1. impiego di politiche e normative in materia ambientale per promuovere l'ecoinnovazione;
2. sostegno a progetti dimostrativi e partenariati per l'ecoinnovazione, per immettere sul mercato tecnologie operative promettenti, intelligenti ed ambiziose;
3. sviluppo di nuove norme per stimolare l'ecoinnovazione;
4. mobilitazione di strumenti di finanziamento e servizi di sostegno per le PMI;
5. promozione della cooperazione internazionale;
6. sostegno allo sviluppo di nuove competenze nonché alla creazione di nuovi posti di lavoro e ai relativi programmi di formazione per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro;
7. promozione dell'ecoinnovazione grazie all'iniziativa faro "Unione dell'innovazione".

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Il CESE appoggia il Piano d'azione, che ritiene strutturato e concepito in modo razionale.

3.2 L'ecoinnovazione è un compito di cruciale rilievo, se non addirittura il più importante, per preservare la competitività a lungo termine e realizzare gli obiettivi di sostenibilità, certo, ma anche per mostrare alle regioni finora meno avanzate come sviluppo economico e aumento del benessere possano essere conseguiti senza gravare sull'ambiente.

3.3 Una questione non senza importanza consiste peraltro nel chiedersi cosa si debba intendere per "ecoinnovazione". Ciò che una persona o un certo ambiente culturale considera "innovazione" e "progresso" può suscitare invece opposizione da parte di altre persone o in altri ambienti, come mostrano con particolare evidenza gli esempi dell'ingegneria genetica e dell'uso dell'energia atomica: è chiaro, insomma, come non esista alcuna definizione universalmente valida di "ecoinnovazione".

3.4 Nel suo Piano d'azione, tuttavia, la Commissione si sforza giustamente di proporre una sorta di definizione di tale concetto; e definisce dunque l'ecoinnovazione come "qualsiasi forma d'innovazione che si traduce o mira a tradursi in progressi significativi e dimostrabili verso l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, riducendo le incidenze negative sull'ambiente, aumentando la resistenza alle pressioni ambientali o conseguendo un uso più efficace e responsabile delle risorse naturali". Anche così, però, rimane poco chiaro cosa siano questi progressi "significativi e dimostrabili" nel contenimento delle incidenze negative sull'ambiente. Il CESE raccomanda perciò alla Commissione di descrivere più in dettaglio, nel piano d'attuazione da

presentare in seguito, i singoli settori d'intervento prioritari, e di assicurarsi che i finanziamenti unionali all'ecoinnovazione siano destinati ai progetti che contribuiscono a conseguire in modo più efficiente gli obiettivi fissati in materia ambientale per ciascun settore.

3.5 Il CESE raccomanda inoltre alla Commissione di provvedere a definire, nel quadro del Piano d'azione, i settori chiave da promuovere in via prioritaria. Tali potrebbero essere tutti i settori d'intervento della politica ambientale in cui a) l'Europa da molti anni compie solo progressi oltremodo modesti, b) si prospetta assai difficile raggiungere determinati obiettivi ambientali, e/o c) la tecnologia continua a rivelarsi onerosa.

3.6 Il CESE reputa importante insistere sul fatto che occorrerebbe dedicare particolare attenzione anche e soprattutto alle cosiddette tecnologie ambientali appropriate, su piccola scala. Nel suo parere del 31 marzo 2004 sul tema *Realtà e opportunità per tecnologie ambientali appropriate nei paesi in via di adesione* (NAT/203), il Comitato aveva già segnalato l'esistenza di molteplici alternative alle grandi soluzioni centralizzate e l'opportunità di sviluppare tali alternative. Le soluzioni tecnologiche adattate, decentrate e su piccola scala sono spesso di scarso interesse per gli organismi di ricerca e/o gli investitori: sono infatti economiche, per cui consentono di realizzare soltanto un profitto modesto o addirittura nullo, ma non sono perciò meno efficaci. Il CESE esorta dunque la Commissione a tener conto, nel nuovo Piano d'azione, delle raccomandazioni formulate a suo tempo nel suddetto parere.

3.7 Ecoinnovazioni sono quindi, oltre alle nuove tecnologie che si vanno affermando sui mercati, anche le idee e i progetti che possono essere attuati senza grandi investimenti, ma il cui sviluppo è, proprio per questo, meno legato all'esigenza delle imprese di difendere posizioni di mercato o al desiderio di conquistarne di nuove.

3.8 Lo sviluppo di queste soluzioni adattate - ad esempio per zone rurali o regioni e paesi meno avanzati - dovrebbe quindi essere promosso con intensità almeno pari a quella dell'impegno profuso dalle imprese per i progetti di ricerca e sviluppo.

3.9 Nel complesso, il Comitato dà il suo appoggio al Piano d'azione in esame, rallegrandosi in particolare del fatto che gli ostacoli all'ecoinnovazione debbano formare oggetto di un esame minuzioso.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Restano peraltro poco chiari i modi in cui i suddetti ostacoli potrebbero essere rimossi. In primo luogo occorre

infatti individuare i fattori (di carattere tecnico e non) che ostacolano lo sviluppo dell'innovazione: compito, questo, di evidente importanza.

4.2 Al riguardo un esempio concreto è stato offerto dal progetto intitolato *2nd generation Vegetable Oil*, finanziato dall'Unione europea nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca. Il progetto mirava a stabilire se oli vegetali non raffinati, prodotti localmente, potessero alimentare trattori agricoli che rispondessero nel contempo alle norme europee in materia di protezione del clima e dell'ambiente. Ebbene, il risultato è stato questo: i motori ad alta tecnologia attuali consentono tali prestazioni, cui si accompagna una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra fino al 60 %, ossia nettamente superiore ai valori minimi fissati dalla direttiva sulle energie rinnovabili.

4.3 Tuttavia, la suddetta tecnologia, che rientra chiaramente tra le "ecoinnovazioni", non riuscirà ad affermarsi nell'Unione europea fintanto che il carburante fossile (gasolio da autotrazione) beneficerà di un trattamento fiscale vantaggioso e, nel progetto di tassazione dei prodotti energetici, la componente CO₂ rimarrà così esigua come oggi o l'uso di oli vegetali come carburante continuerà ad essere assolutamente vietato da talune normative.

4.4 La Commissione dovrebbe pertanto proporre, per tutti i progetti di finanziamento, l'obbligo di effettuare un breve studio complementare in cui segnalare espressamente gli ostacoli eventuali o attuali. Non si dovrebbe trattare di studi scientifici di alto livello, bensì soltanto di indicazioni volte a segnalare ai responsabili delle politiche i settori in cui esiste un'esigenza supplementare di attuazione.

4.5 Nel contempo è necessario che la Commissione riesamini a intervalli regolari tutte le direttive e i regolamenti vigenti, ma anche i criteri di ammissione al sostegno dei fondi strutturali e agli aiuti della politica agricola comune, per stabilire se debbano essere adeguati alle ultime innovazioni in fatto di tecnologie ambientali.

4.6 In conclusione, il CESE tiene a sottolineare che - al pari di molti altri documenti - anche il Piano d'azione in esame segnala molto opportunamente la necessità di abolire le sovvenzioni pregiudizievoli all'ambiente; e reputa perciò tanto più inopportuno che la Commissione, malgrado i reiterati appelli in tal senso, non abbia ancora presentato un vero e proprio elenco di tali sovvenzioni, benché essa stessa prometta di farlo da più di 5 anni. Di fronte a un tale divario tra parole e fatti, è lecito dubitare della serietà delle intenzioni della Commissione.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia europea per un'Internet migliore per i ragazzi

COM(2012) 196 final

(2012/C 351/15)

Relatore: **LONGO**

La Commissione, in data 2 maggio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia europea per un'Internet migliore per i ragazzi

COM(2012) 196 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 6 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) prende atto della comunicazione in esame, che vuole realizzare uno degli impegni del Programma UE per i diritti dei minori (azione 9), al fine di potenziare la prevenzione dei rischi e di rendere i minori più responsabili e partecipi nell'uso di Internet, in una visione positiva di Internet, come "fonte di opportunità di accesso al sapere, di comunicazione, di sviluppo delle competenze e di miglioramento delle prospettive di lavoro e dell'occupabilità" ⁽¹⁾.

1.2 **Un aspetto importante della comunicazione riguarda l'impegno a far nascere nuove competenze di alto livello**, per quanto riguarda la sicurezza, la qualità dei contenuti e le nuove applicazioni. Questa scelta è importante perché il mercato europeo non ha dimensioni tali da stimolare investimenti adeguati.

1.3 La comunicazione **disegna una strategia** complessiva in cui tutti sono chiamati a impegnarsi nella costruzione di questo **"Ecosistema nuovo"** che sarà fondamentale nei prossimi decenni, e per questo merita di essere presa in considerazione.

1.4 Il Comitato però rileva anche aspetti critici e insufficienze, rispetto ai quali invita la Commissione a rettificare alcune scelte e integrare la strategia con nuove proposte.

Anzitutto il CESE esprime una perplessità di fondo sull'impianto generale della comunicazione, che sembra **più attenta alla**

crescita del business che alla creazione di un'Internet migliore per i ragazzi, garantendo loro il massimo della protezione.

1.5 Il CESE è convinto che sia necessario definire **anzitutto un quadro coerente di tutele e di garanzie per i minori**, delle *guidelines* da proporre a tutti i soggetti coinvolti. La comunicazione da questo punto di vista non è abbastanza concreta e dettagliata.

1.6 Un altro punto di perplessità riguarda **l'efficacia dell'autoregolamentazione**. Il Comitato è fermamente convinto che sulle **questioni più importanti**, come la tutela dei dati personali, il rispetto della privacy e la lotta alla pedopornografia, debbano essere varate **regole precise e rigorose**, con sanzioni adeguate fino alla chiusura immediata dei siti e alla revoca delle autorizzazioni.

1.7 Particolare attenzione deve essere rivolta **alla pubblicità online** ⁽²⁾. La stessa Commissione riconosce la fragilità dei ragazzi ma prende solo generici impegni. Il Comitato giudica vaga e insufficiente questa strategia e chiede più precisi e cogenti obblighi per tutti gli operatori del settore.

1.8 Il Comitato rileva inoltre che manca qualsiasi riferimento **alla pubblicità alimentare**, motivo di seria preoccupazione per i problemi dell'obesità e dei disordini alimentari. Il Comitato si augura che la Commissione sia conseguente a quanto essa stessa afferma e cioè "assicurare che la pubblicità sul web garantisca ai ragazzi un livello di tutela analogo a quello offerto dalla pubblicità sui media audiovisivi".

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *La protezione dei minori che usano Internet*, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 61; parere del CESE sul tema *L'impatto dei siti di social network sui cittadini/consumatori*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 69.

⁽²⁾ Parere del CESE sul tema *Un quadro per la pubblicità diretta ai giovani e ai bambini*, Cfr. pagina 6 della presente Gazzetta ufficiale.

1.9 Il Comitato non è contrario alla creazione di partenariati pubblico-privati per sviluppare contenuti di qualità purché siano salvaguardate la libertà e l'indipendenza delle stesse ONG e non siano occasione di promozione pubblicitaria delle aziende.

1.10 Per quanto riguarda il **coinvolgimento dei minori nella creazione di nuovi contenuti** di qualità, il Comitato valuta positivamente ogni azione che valorizzi la creatività dei giovani, ma esprime serie riserve per una visione prevalentemente commerciale delle azioni da sostenere, mettendo in secondo piano le tutele.

1.11 Il Comitato condivide la **preoccupazione per i crimini informatici**, quali la pedopornografia e il *grooming*, e condivide l'intenzione della Commissione di potenziare le linee di emergenza e continuare i programmi di successo dell'UE come *Safer Internet*.

1.12 Va rafforzata l'azione di **prevenzione su alcuni aspetti rilevanti di uso truffaldino del web** per quanto riguarda i contenuti scaricabili sui cellulari e *tablet*, come le suonerie e le applicazioni, rendendo più severa la normativa dell'UE e richiamando alle loro responsabilità le autorità di regolamentazione.

1.13 Per quanto riguarda **la tutela dei dati personali**, il Comitato ha già espresso in vari pareri le sue preoccupazioni e le sue richieste su questo delicato problema ⁽³⁾ e chiede maggior rigore non solo per le aziende UE ma anche per tutti gli altri operatori del mercato europeo.

1.14 Il Comitato rileva inoltre che manca nella comunicazione qualsiasi riferimento e misura riguardante **i rischi per la salute fisica e psicologica dei ragazzi, in particolare le dipendenze**. Su questo aspetto importante il Comitato auspica una integrazione della strategia o un nuovo documento.

1.15 Infine il CESE invita la Commissione a monitorare costantemente, in modo ampio e approfondito, il rapporto tra ragazzi e Internet, perché questi dati sono il presupposto fondamentale di qualsiasi scelta di intervento ⁽⁴⁾.

2. I contenuti della comunicazione

2.1 Secondo le Conclusioni del Consiglio UE del 28 novembre 2011 sulla tutela dei minori nel mondo digitale, la realizzazione di un'Internet migliore per i ragazzi presuppone l'attuazione di una **combinazione di politiche**, a livello europeo, nazionale e settoriale, con interventi che vanno inquadrati in una strategia complessiva che fissi i requisiti di base ed eviti le frammentazioni.

⁽³⁾ Parere del CESE sul tema *Regolamento generale sulla protezione dei dati*, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 90.

⁽⁴⁾ Le statistiche Eurostat risalgono al 2009, indagini più recenti invece sono disponibili a livello nazionale nei vari paesi. Importante è l'indagine EU Kids Online, che dal 2006 viene realizzata nel programma *Safer Internet* ed è arrivata al III Rapporto 2011-2014, interessando 33 paesi.

2.2 La Commissione è convinta che la regolamentazione resti un'opzione praticabile, ma dovrebbero essere privilegiate l'autodisciplina degli operatori, l'educazione e la responsabilizzazione all'uso di Internet.

2.3 L'analisi della Commissione approfondisce inizialmente quelli che chiama "Lacune e problemi attuali", identificandoli nella frammentazione e nell'incapacità del mercato di fornire tutela e qualità nell'UE, nella difficoltà di gestire il rischio per dare fiducia e nella constatazione che i ragazzi hanno competenze insufficienti, veri e propri "deficit digitali".

2.4 La comunicazione propone una serie di orientamenti che dovranno guidare la Commissione, gli Stati membri e l'intera filiera degli operatori del settore, secondo una strategia complessiva che si articola in **quattro assi sinergici principali**:

- favorire la disponibilità in linea di contenuti di qualità per i giovani;
- sensibilizzare e responsabilizzare;
- creare per i ragazzi un ambiente in linea sicuro;
- contrastare gli abusi sessuali e lo sfruttamento sessuale a danno di minori.

2.5 Lo scenario finale e insieme l'impegno importante e suggestivo a cui la Commissione invita l'Europa, gli Stati membri e gli operatori dei servizi e dei contenuti è un "Ecosistema nuovo", che potrà risultare dalla messa in atto di 10 azioni:

- produrre contenuti online creativi e didattici
- promuovere esperienze positive
- alfabetizzazione digitale e mediatica e insegnamento scolastico della sicurezza online
- sensibilizzazione e partecipazione dei ragazzi
- strumenti di segnalazione semplici e affidabili dei contenuti dannosi
- impostazioni di privacy adatte all'età
- diffusione e affidabilità dei controlli parentali
- uso della classificazione dei contenuti (sistema PEGI)
- pubblicità online e controllo della spesa di acquisto (suonerie telefoniche, ecc.), giochi d'azzardo online
- contrasto degli abusi sessuali e dello sfruttamento sessuale (materiale online, collaborazione internazionale, ecc.).

3. Osservazioni generali

a) Gli aspetti positivi

3.1 Il Comitato prende atto con grande interesse di questa comunicazione, che trova la sua giustificazione sostanziale nell'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato di Lisbona, laddove prevede esplicitamente che l'Unione debba promuovere la tutela dei diritti dei minori, sanciti peraltro dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 24).

3.2 Inoltre è uno degli impegni contenuti nel Programma UE per i diritti dei minori⁽⁵⁾, che prevede, all'azione 9, interventi per aiutare gli Stati membri e le altre parti interessate a potenziare la prevenzione, a rendere i minori più responsabili e partecipi per poter beneficiare al massimo delle tecnologie online, a contrastare il cyberbullismo, l'esposizione a contenuti dannosi e altri rischi connessi alla navigazione in rete.

3.3 È apprezzabile l'approccio generale di una visione positiva di Internet, che viene vista come una "fonte di opportunità di accesso al sapere, di comunicazione, di sviluppo delle competenze e di miglioramento delle prospettive di lavoro e dell'occupabilità"⁽⁶⁾.

3.4 Internet quindi come grande opportunità, la cui utilizzazione però deve prevedere abilità, consapevolezza, informazioni utili per prevenire difficoltà e pericoli. "Navigare nella rete" è una metafora pregnante e densa di significati, perché Internet viene vista come un ambiente naturale, fisiologico e non patologico, un "mare" in cui bisogna imparare a muoversi per utilizzarne al pieno tutte le opportunità e le ricchezze, con regole di comportamento e attenzione ai pericoli.

3.5 **Il Comitato condivide la scelta della Commissione di proporsi per il coordinamento delle politiche nazionali** su un tema le cui dimensioni sono in continua espansione in una società che cambia.

3.6 **Un altro aspetto importante riguarda la possibilità di far nascere nuove competenze di alto livello**, per quanto riguarda la sicurezza, la qualità dei contenuti e le nuove applicazioni.

3.7 Questa scelta è importante perché c'è ancora in Europa una difficoltà del mercato a impegnare le risorse finanziarie per fornire contenuti di qualità e il mercato europeo non ha dimensioni tali da stimolare investimenti adeguati.

3.8 **Nello stesso tempo bisogna dare risposte al deficit di competenze diffuse fra i ragazzi europei** che, pur essendo "digitali nati", dichiarano di non disporre delle conoscenze informatiche necessarie per entrare in modo qualificato nel mondo del lavoro.

3.9 Infine la comunicazione merita di essere presa nella dovuta considerazione perché **disegna una strategia** in cui tutti

sono impegnati nella costruzione di questo **"Ecosistema nuovo"** che sarà fondamentale nei prossimi decenni.

b) Rilievi critici e insufficienze

3.10 Il CESE esprime però anche delle perplessità di fondo sull'impianto generale della comunicazione e rileva insufficienze su alcuni aspetti particolari.

Già dalle prime affermazioni della comunicazione **sembra che la crescita del business sia un obiettivo prevalente** o tutt'al più equivalente rispetto alla creazione di un'Internet migliore per i ragazzi, garantendo loro il massimo della protezione.

3.11 La Commissione peraltro lo esplicita candidamente al punto 1.1 quando afferma: "L'attenzione alle richieste dei ragazzi apre un'ampia gamma di possibilità per le imprese". E così pure al punto 1.2, che tratta delle "Lacune e problemi attuali", in cui prioritarie sono le preoccupazioni per la "frammentazione" e "l'incapacità del mercato", mentre solo successivamente si parla della "gestione del rischio per infondere fiducia" e delle "competenze insufficienti" dei ragazzi.

3.12 Il Comitato concorda con la Commissione quando riconosce che è mancato in questi anni un quadro coerente e sono stati realizzati interventi con obiettivi particolari, dai canali mediatici alle piattaforme tecnologiche. C'era quindi certamente la necessità di una svolta decisiva per favorire la nascita di un mercato unico digitale di dimensioni apprezzabili e che possa competere a livello internazionale.

Su quest'ultimo punto in particolare il Comitato si è espresso in vari pareri, sostenendo l'azione della Commissione.

3.13 Ma ancor più era ed è necessario definire **un quadro coerente di tutele e di garanzie per i minori**, delle *guidelines* da proporre a tutti i soggetti coinvolti, dagli Stati membri alle autorità e istituzioni di vigilanza, a imprese, scuole e famiglie. La comunicazione da questo punto di vista è un'occasione persa.

3.14 Un altro punto di perplessità riguarda **l'efficacia dell'autoregolamentazione**. La scelta fra leggi, regolamenti, controlli e autoregolamentazione per prevenire e contrastare contenuti di Internet potenzialmente dannosi per lo sviluppo psicologico del bambino, o addirittura contenuti asociali o criminali, deve essere rapportata all'età dei ragazzi, al contesto e all'efficacia di ciascun mezzo, ognuno dei quali può essere utile ed efficace⁽⁷⁾.

3.15 Internet ha una dimensione planetaria ed è facile aprire o spostare siti in paesi non soggetti alla legislazione europea. L'autoregolamentazione potrebbe essere la via più utile e rapida per intervenire, in attesa di un accordo internazionale; può essere una scelta temporanea in attesa di una regolamentazione.

⁽⁵⁾ COM(2011) 60 final del 15 febbraio 2011.

⁽⁶⁾ Priorità chiave della strategia dell'UE sulle competenze informatiche "Competenze informatiche (eSkills) per il XXI secolo" – COM(2007) 496 final.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *L'approccio proattivo al diritto: un altro passo verso una migliore regolamentazione a livello dell'UE*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26.

È indubbio però che l'autoregolamentazione spesso si rivela uno specchio per le allodole, viene violata dalle stesse aziende che l'hanno adottata, quindi sarebbe opportuno rafforzarla con monitoraggi periodici e sanzioni, che possono essere di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione.

3.16 Il Comitato è comunque fermamente convinto che **sulle questioni più importanti**, come la tutela dei dati personali, il rispetto della privacy e la lotta ai contenuti illegali di pedopornografia, debbano essere varate **regole precise e rigorose**, con sanzioni adeguate fino alla chiusura immediata dei siti e alla revoca delle autorizzazioni.

3.17 Particolare attenzione deve essere rivolta alla **pubblicità online**. La stessa Commissione riconosce (al punto 2.3.4) che "i ragazzi non hanno ancora la capacità di valutare con sguardo critico i messaggi pubblicitari", citando i casi degli acquisti online, il gioco d'azzardo, le suonerie telefoniche, "tutte cose che possono costare care". Ma poi prende solo generici impegni per un aumento del controllo dell'osservanza delle norme UE, valutazioni sull'efficacia o meno dei codici di autodisciplina, approfondimenti nell'Agenda del consumatore, ecc.

Il Comitato giudica vaga e insufficiente questa strategia e chiede più precisi e cogenti impegni per tutti gli operatori del settore.

3.18 Su questo punto, il Comitato rileva inoltre che manca qualsiasi riferimento alla pubblicità alimentare, che costituisce motivo di seria preoccupazione per i problemi dell'obesità e dei disordini alimentari.

4. Osservazioni specifiche

a) *Contenuti di qualità, competenze e scuola*

4.1 Il Comitato concorda con l'affermazione che nelle scuole mancano pertinenti risorse didattiche in linea, e non è contrario alla creazione di partenariati pubblico-privati con la partecipazione dei genitori, degli insegnanti e delle ONG impegnate nella tutela dei minori e nella promozione dei loro diritti, purché siano salvaguardate la libertà e l'indipendenza delle stesse ONG e non siano occasione di promozione pubblicitaria delle aziende.

4.1.1 È importante che si dia massima diffusione alle numerose sperimentazioni in corso in molti paesi, come la creazione interattiva di libri di testo attraverso il "metodo wiki" ⁽⁸⁾, la formazione di comunità scolastiche virtuali che si scambiano esperienze, la messa a disposizione online di moduli di autoformazione a distanza.

4.1.2 Per quanto riguarda il coinvolgimento dei minori nei nuovi contenuti di qualità, il Comitato valuta positivamente ogni azione che valorizzi la creatività dei giovani, ben sapendo che ad alcuni di essi sono dovute le maggiori innovazioni degli ultimi anni, da Google a Facebook, fino alle applicazioni di

⁽⁸⁾ Il riferimento è alle modalità di redazione di Wikipedia, enciclopedia digitale gratuitamente fruibile sul web, frutto della cooperazione di migliaia di esperti volontari.

Apple. Il Comitato però esprime preoccupazione per la tendenza della Commissione, evidenziata più o meno esplicitamente in vari punti della strategia, ad una visione prevalentemente commerciale delle azioni da sostenere, mettendo quasi in secondo piano invece le tutele.

4.1.3 Per l'elaborazione di contenuti didattici e di contenuti interattivi di qualità per i minori sarebbe opportuno chiamare a partecipare gruppi di esperti di alto livello (psicologi dell'età evolutiva, pedagogisti, ecc.) allo scopo di proporre i materiali più adatti alle diverse età e i processi di sviluppo che possono essere innescati; di preparare brevi pubblicazioni destinate sia agli insegnanti che ai genitori; di concorrere alla classificazione per età dei siti e dei videogame; di collaborare alla creazione di portali dedicati e di contenuti stimolanti di qualità.

4.1.4 L'impegno per la creazione di questi contenuti potrebbe essere sostenuto da agevolazioni previste dall'UE e da sgravi fiscali nazionali. È auspicabile anche la creazione di un programma europeo di contenuti e applicazioni di qualità, che potrebbe favorire soprattutto la nascita di start up di giovani, notoriamente protagonisti nell'innovazione per quanto riguarda Internet.

4.1.5 Il CESE coglie l'occasione per invitare la Commissione a migliorare la sua comunicazione diretta ai ragazzi sul portale "Europa", soprattutto per quanto riguarda i rischi di Internet, con contenuti realizzati appositamente per loro.

b) *Alfabetizzazione digitale degli adulti*

4.2 In una situazione che si può definire di transizione, nella quale coesistono generazioni di "nativi digitali" e generazioni passate solo parzialmente dall'uso passivo (TV, stampa, cinema) all'uso attivo dei media pur avendo la responsabilità di tutelare i minori da eventuali danni, la strada maestra consiste nella sempre più ampia alfabetizzazione digitale degli adulti, particolarmente di coloro che si occupano dell'educazione dei minori, dalla scuola, alla famiglia e all'associazionismo. Bisogna evitare il rischio che i nostri ragazzi diventino "orfani digitali", senza una guida capace di orientarli e aiutarli ad essere protagonisti delle loro scelte.

4.2.1 Il programma della Commissione potrebbe essere più preciso su questo punto come anche sulla parte che si riferisce a Internet come strumento per lo sviluppo della creatività e dell'apprendimento. I due aspetti devono essere collegati per stimolare nei genitori un atteggiamento positivo ⁽⁹⁾.

c) *Contenuti illeciti e truffaldini*

4.3 La prevenzione dei rischi e la promozione di Internet come strumento di sviluppo del bambino sono aspetti inseparabili di uno stesso processo, inteso a permettere una

⁽⁹⁾ Parere del CESE sul tema *Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 9.

prevenzione serena. È importante realizzare un equilibrio tra la naturale curiosità del bambino e le barriere dei divieti, che possono ritardare o distorcere il cammino verso la maturità e l'autonomia.

4.3.1 La prevenzione di crimini informatici, quali la pedopornografia e il *grooming*, e la lotta al cyberbullismo, comportano da parte degli adulti la capacità di valutare i segnali di disagio. A questo scopo sembra necessario coinvolgere degli esperti – psicologi dell'età evolutiva, neuropsichiatri infantili, pediatri, esperti di *counseling* e medici di base – per la produzione di corsi e materiali rivolti ai genitori ed agli educatori.

4.3.2 Inoltre, si potrebbe studiare la soluzione tecnica per includere in ogni browser un simbolo grafico di intuitiva lettura – da diffondere con adeguata propaganda – con funzione di "chiamata d'emergenza" per inviare il link sospetto in tempo reale all'autorità di contrasto competente.

4.3.3 Va rafforzata anche l'azione di prevenzione su alcuni aspetti rilevanti di uso truffaldino del web, che hanno come prime vittime i ragazzi. In particolare, per quanto riguarda i contenuti scaricabili sui cellulari e *tablet*, come le suonerie e le applicazioni, deve essere irrigidita la normativa comunitaria e vanno richiamate alle loro responsabilità le autorità nazionali di regolamentazione.

Il Comitato condivide l'impegno della Commissione (punto 2.3.4) per "assicurare che la pubblicità sul web garantisca ai ragazzi un livello di tutela analogo a quello offerto dalla pubblicità sui media audiovisivi".

4.3.4 Particolare attenzione va rivolta al costo dei software di prevenzione e tutela della sicurezza informatica (filtri, antivirus, controlli parentali, ecc.). Bisogna evitare che si formi un *risk divide*, nel senso del pericolo che, a causa dei costi elevati dei software, i ragazzi, le famiglie e le scuole meno agiate siano più esposte ai pericoli informatici.

4.4 Rimane comunque indispensabile e centrale, prima dell'azione di contrasto, la prevenzione attraverso l'educazione familiare e la scuola. Va potenziata l'azione formativa degli insegnanti, inserendo nei loro curricula di studio anche la conoscenza di Internet. Inoltre, può servire la definizione e la diffusione nelle scuole di una sorta di "galateo" nell'uso del cellulare e dei *social network*, con regole condivise tra ragazzi, insegnanti e famiglie.

d) Tutela dei dati personali

4.5 Per quanto riguarda la tutela dei dati personali, il Comitato ha espresso negli ultimi anni le sue preoccupazioni e richieste in vari pareri. Il Comitato ritiene che vada chiesto maggior rigore non solo alle aziende UE ma anche a tutti gli altri operatori del mercato europeo. In particolare, per quanto riguarda i *social network*, va contrastata l'azione apparentemente "semplificatrice" di Google e Facebook, che in realtà sembrano perseguire una sorta di "mani libere" nell'utilizzo commerciale dei dati personali acquisiti nei profili degli utenti. In questo caso, trattandosi di minori, è necessaria una cautela ancora maggiore ⁽¹⁰⁾.

e) Salute e dipendenze

4.6 Manca invece nella comunicazione qualsiasi riferimento e misura riguardante i rischi per la salute fisica e psicologica dei ragazzi che dedicano molto del loro tempo a navigare su Internet o a giocare con i vari supporti informatici: danni muscolo-scheletrici e posturali, danni alla vista, obesità, dipendenza psicologica ⁽¹¹⁾, tendenza all'isolamento e alla fuga dalla realtà.

Su questo aspetto importante sarebbe auspicabile una integrazione delle azioni o un documento ad hoc ed un monitoraggio costante. Le statistiche europee attuali sono datate, mentre il fenomeno è in continua e rapida evoluzione.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Parere del CESE sul tema *Regolamento generale sulla protezione dei dati*, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 90; parere del CESE sul tema *Utilizzo responsabile delle reti sociali*, non ancora pubblicato in GU.

⁽¹¹⁾ Gli studi sulla "Internet addiction" risalgono al 1995, quando la d.ssa. Kimberly Young ha fondato negli USA il primo "Center for Internet Addiction" (www.netaddiction.com). Indagini importanti sono state realizzate in questi anni in Germania, Italia, Repubblica ceca.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'identificazione elettronica e sui servizi di amministrazione fiduciaria per transazioni elettroniche nel mercato interno

COM(2012) 238 final

(2012/C 351/16)

Relatore: **McDONOGH**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 15 giugno 2012, e il Parlamento europeo, in data 25 giugno 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 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 sull'identificazione elettronica e sui servizi di amministrazione fiduciaria per transazioni elettroniche nel mercato interno

COM(2012) 238 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 6 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 1 voto contrario e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di identificazione elettronica (*electronic identification* - eID) e servizi fiduciari per transazioni elettroniche nel mercato interno, che mira a rafforzare il mercato unico dell'UE promuovendo la fiducia in transazioni elettroniche transfrontaliere sicure e omogenee, nonché rendendole più pratiche e funzionali.

1.2 Il Comitato appoggia vigorosamente il progresso del mercato unico, ed è convinto che il regolamento in esame consentirà di incrementare l'efficacia dei servizi online pubblici e privati, dell'eBusiness e del commercio elettronico nell'UE, a beneficio dei cittadini dell'Unione che lavorano o studiano in uno Stato membro diverso dal loro e dello sviluppo delle attività transfrontaliere delle piccole e medie imprese (PMI).

1.3 Il Comitato apprezza il fatto che il regolamento proposto si basi su un approccio tecnologicamente neutro e aperto all'innovazione.

1.4 Tuttavia, secondo il Comitato la Commissione avrebbe dovuto spingersi oltre nella proposta di regolamento, promuovendo l'elaborazione di un'eID europea di fatto e di diritto per un insieme ben definito di servizi.

1.5 Pur riconoscendo che la regolamentazione in materia di identità rientra nelle competenze degli Stati membri, e beninteso nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il CESE raccomanda che adesso la Commissione studi i modi di introdurre un'eID standardizzata, disponibile per tutti i cittadini che ne facciano richiesta su base volontaria. Un sistema di eID

europea accessibile a tutti i cittadini agevolerebbe la realizzazione di un autentico mercato unico dei beni e dei servizi, recando benefici notevoli sul piano sociale e in termini di servizi, come un più alto livello di protezione contro le frodi, un clima di maggiore fiducia tra operatori economici, costi di prestazione inferiori e una migliore qualità dei servizi e della tutela per i cittadini.

1.6 Il Comitato raccomanda che la Commissione sviluppi uno standard UE in materia di eID, analogo a quelli elaborati dal Comitato europeo di normazione (CEN), che definisca i parametri di un'eID unionale fungendo nel contempo da punto di riferimento per l'armonizzazione dei diversi sistemi di eID nazionali esistenti e da modello per tutti i sistemi di eID da introdurre ex novo.

1.7 Il CESE raccomanda che la Commissione consideri la possibilità di avviare l'introduzione di un'eID unionale, disponibile per tutti i cittadini su base volontaria, creando un sistema di base che consenta di offrire un'eID autenticata a livello UE per un insieme limitato di operazioni di commercio elettronico effettuate da consumatori.

1.8 Poiché attualmente nessuno dei 27 Stati membri dispone di un sistema nazionale di eID ben sviluppato per le imprese (persone giuridiche), il Comitato raccomanda che la Commissione, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, presenti argomenti a favore della rapida introduzione di un sistema europeo di eID su base volontaria per le persone giuridiche che includa un insieme ben definito di parametri per tutte le imprese dell'UE.

1.9 Il Comitato accoglie con favore le norme del regolamento proposto in materia di autenticazione dei siti web.

Reputa che una rapida attuazione di tali norme agevolerebbe lo sviluppo di un clima di reciproca fiducia tra consumatori e imprese, di vitale importanza per il mercato unico digitale.

1.10 Il Comitato invita nuovamente la Commissione a presentare proposte per l'introduzione di un marchio di fiducia europeo per le imprese. Come già osservato dal CESE in alcuni suoi precedenti pareri, tale marchio accrescerebbe notevolmente la fiducia dei consumatori nei confronti del commercio elettronico transfrontaliero.

1.11 Il CESE si compiace di constatare che la proposta di regolamento tiene conto dei molti suoi precedenti pareri in cui si invoca un'armonizzazione transfrontaliera dell'eID, della firma elettronica e dei servizi fiduciari, nonché delle preoccupazioni da esso espresse in merito alla necessità di tutelare i diritti dei cittadini alla riservatezza e alla sicurezza quando si collegano a Internet ⁽¹⁾. Il Comitato si rallegra inoltre del fatto che il regolamento proposto includa una disposizione che impegna la responsabilità degli Stati membri per i rispettivi regimi partecipanti.

1.12 Il CESE fa notare che il regolamento proposto tiene conto del lavoro di normalizzazione tecnica e di sviluppo dei processi realizzato nel quadro dei progetti STORK ⁽²⁾ al fine di istituire una piattaforma europea di interoperabilità eID e di attuare un regime pratico destinato a creare un mercato interno per le firme elettroniche e i connessi servizi fiduciari online transfrontalieri. Il Comitato raccomanda che la Commissione agevoli questi sforzi di cruciale importanza e offra tutto il sostegno necessario per accelerare tale lavoro.

1.13 Il CESE raccomanda che l'adozione del regolamento proposto sia accompagnata da una campagna di informazione ai cittadini che spieghi le modalità pratiche di funzionamento degli accordi transfrontalieri in materia di eID e di firma elettronica e fughi qualsiasi preoccupazione essi possano avere in materia di riservatezza e sicurezza.

1.14 Dato che la società digitale si evolve, e il numero dei servizi pubblici importanti forniti online aumenta, il Comitato sottolinea che la Commissione deve assolutamente continuare ad appoggiare in maniera mirata le strategie intese ad accelerare l'inclusione digitale in tutta l'UE.

1.15 Il CESE chiede alla Commissione di riesaminare le disposizioni del regolamento proposto che prevedono il ricorso ad atti delegati, e di comunicargli i motivi per cui essa ritiene tali deleghe essenziali per attuare le norme pertinenti.

2. Contesto

2.1 La direttiva sulla firma elettronica è in vigore da oltre 12 anni, presenta diverse carenze – tra cui un obbligo indeterminato di supervisione nazionale dei fornitori di servizi – che

ritardano la diffusione delle firme elettroniche transfrontaliere, e non contempla molte nuove tecnologie.

2.2 Tutti gli Stati membri dell'UE dispongono di un quadro giuridico in materia di firma elettronica, ma tra di essi permangono notevoli differenze, che rendono di fatto impossibile eseguire transazioni elettroniche transfrontaliere. Lo stesso si può dire di servizi elettronici quali la validazione temporale, i sigilli elettronici, i servizi elettronici di recapito e l'autenticazione dei siti web, tutti privi di interoperabilità europea. Il regolamento in esame propone quindi regole e prassi comuni per questi servizi.

2.3 La proposta di regolamento in esame consta di tre elementi essenziali:

- i. si sostituisce all'attuale direttiva sulla firma elettronica, aggiornando e migliorando la disciplina in materia – consentendo ad esempio di "firmare" attraverso un telefono cellulare –, impone una maggiore responsabilità in materia di sicurezza, e detta regole chiare e rigorose per la supervisione delle firme elettroniche e dei servizi connessi;
- ii. impone il riconoscimento reciproco (diverso dall'armonizzazione e dall'accentramento) tra i diversi regimi eID nazionali, consentendo loro di produrre effetti in tutta l'UE e ampliando così le loro capacità – ossia le opportunità da essi offerte;
- iii. contempla, per la prima volta, anche altri servizi fiduciari, introducendo un quadro giuridico chiaro e maggiori salvaguardie grazie a organismi di supervisione rigorosi per i fornitori di servizi connessi con i sigilli elettronici, la validazione temporale, i documenti elettronici, i servizi elettronici di recapito e l'autenticazione dei siti web.

2.4 Il regolamento proposto non prevede:

- l'obbligo, per gli Stati membri, di introdurre carte d'identità nazionali, carte di identità elettroniche o altre soluzioni di eID, né l'obbligo per i cittadini di dotarsene;
- l'introduzione di un'eID europea, o di qualsiasi tipo di banca dati europea;
- la facoltà o l'obbligo di condividere informazioni personali con altre parti.

2.5 Tra i servizi che trarranno i maggiori benefici da un più diffuso impiego dell'eID vi saranno la riscossione delle imposte online, i corsi di istruzione e altri servizi sociali, gli appalti elettronici e l'assistenza sanitaria online.

⁽¹⁾ GU C 97 del 28.4.2007, pagg. 27-32.

⁽²⁾ www.eid-stork.eu/.

2.6 Attraverso i progetti STORK, che hanno coinvolto 17 paesi per lo sviluppo di sistemi di interoperabilità, la Commissione e gli Stati membri hanno dimostrato la fattibilità del riconoscimento reciproco transfrontaliero dei regimi di identificazione elettronica.

2.7 La proposta di regolamento in esame è l'ultima di 12 azioni chiave previste dall'Atto per il mercato unico ⁽³⁾, e rientra tra le proposte del piano d'azione europeo per l'e-Government 2011-2015 ⁽⁴⁾, della tabella di marcia dell'UE per la stabilità e la crescita ⁽⁵⁾ e dell'Agenda digitale europea ⁽⁶⁾.

3. Osservazioni generali

3.1 Creare un mercato unico pienamente integrato è di vitale importanza per la realizzazione dell'agenda digitale per l'Europa, il benessere dei cittadini europei e il successo delle imprese dell'UE, e specialmente dei 21 milioni di PMI. Oggi 13 milioni di cittadini europei lavorano in uno Stato membro diverso dal loro, e 150 milioni fanno acquisti online; tuttavia, solo il 20 % di questi ultimi acquista beni e servizi da un altro paese dell'UE. La creazione di servizi di eID, firma elettronica ed amministrazione fiduciaria (compresi l'autenticazione di siti web, la validazione temporale e i sigilli elettronici) armonizzati e interoperabili in tutta l'UE è di cruciale importanza per il progresso del mercato unico digitale.

3.2 È essenziale promuovere lo sviluppo degli appalti elettronici, per incrementare l'efficienza, la trasparenza e la concorrenza. La diffusione degli appalti elettronici è ancora molto ridotta: solo il 5 % delle procedure d'appalto nell'UE è gestito per via elettronica.

3.3 È deplorabile che, in assenza di un sistema europeo di carta d'identità elettronica, siano stati sviluppati numerosi e svariati sistemi nazionali. Il CESE constata che la politica ora proposta dalla Commissione nel regolamento in esame, per agevolare la creazione di un mercato unico digitale pienamente integrato entro il 2015 ⁽⁷⁾, mira al riconoscimento giuridico reciproco dei diversi sistemi di eID nazionali notificati e alla creazione di una concreta interoperabilità tecnica di ciascuno di tali sistemi.

3.4 Il Comitato dà atto dell'approccio evolutivo adottato dalla Commissione nell'elaborare il regolamento proposto, che prende le mosse dalla direttiva sulla firma elettronica ⁽⁸⁾, per garantire che cittadini e imprese possano usare il loro sistema nazionale di identificazione elettronica per accedere ai servizi pubblici negli altri Stati membri in cui sono disponibili delle eID.

3.5 Tuttavia, il Comitato reputa che l'UE abbia bisogno di un sistema di eID europeo standardizzato per tutti i cittadini e le imprese, e deplora che il regolamento proposto non tenti neppure di promuovere l'elaborazione di un'eID europea comune. Il regolamento, infatti, pur imponendo a tutti i paesi dell'UE di

accettare tutti i sistemi di eID nazionali notificati ai sensi del regolamento stesso, lascia liberi i singoli Stati membri di decidere se notificare o meno i loro sistemi nazionali e rispetta inoltre la scelta degli Stati membri di non dotarsi di un sistema di eID nazionale.

3.6 Sebbene la proposta di regolamento rispetti la sovranità nazionale e non preveda alcun obbligo di dotare tutti i cittadini dell'UE di un'identità elettronica, è opportuno riflettere sui vantaggi che presenterebbe un regime eID europeo universale. Con l'andare del tempo, i cittadini che non dispongono di un'eID si troveranno svantaggiati: per godere di pari opportunità, quindi, ogni cittadino avrà bisogno di un'eID utilizzabile in tutti gli Stati membri dell'UE.

3.7 L'attuazione di sistemi di interoperabilità in tutta l'UE assume un rilievo cruciale per la buona riuscita di transazioni elettroniche omogenee dipendenti dall'eID e dall'erogazione di servizi di amministrazione fiduciaria, e molto lavoro resta ancora da fare per realizzare, in materia di eID, un'autentica piattaforma di interoperabilità europea.

3.8 Si dovrebbe avviare un programma di informazione su scala europea per educare il pubblico all'uso dell'eID, della firma elettronica e dei servizi fiduciari, in modo che i cittadini siano in grado di proteggere adeguatamente la loro riservatezza e sicurezza online. La campagna di sensibilizzazione e informazione dovrebbe essere attuata in modo tale da raggiungere cittadini con esigenze informative e competenze digitali di livello diverso.

3.9 Molti cittadini esprimono preoccupazione riguardo alla loro riservatezza e sicurezza nell'eseguire operazioni commerciali attraverso i servizi digitali, preoccupazioni che risultano amplificate quando i cittadini stessi non comprendono le tecnologie utilizzate per fornire detti servizi, e che generano timori e resistenze ingiustificati. Le autorità pubbliche e gli Stati membri devono fare di più per spiegare in che modo la riservatezza e la sicurezza personale vengono protette attraverso l'uso delle tecnologie notificate di eID e di firma elettronica. In proposito, il CESE osserva che il sistema proposto in materia di servizi fiduciari è stato concepito in modo tale da evitare la divulgazione o lo scambio di dati non necessari e la centralizzazione delle informazioni.

3.10 In alcuni suoi precedenti pareri il Comitato ha invitato la Commissione a presentare proposte per l'attuazione di un sistema di certificazione UE – un "marchio di fiducia europeo" – per le imprese che operano online. Valendo a garantire che l'impresa si conforma pienamente alla normativa europea e che i diritti dei consumatori verranno tutelati, un marchio siffatto accrescerebbe la fiducia di questi ultimi nei confronti del commercio elettronico.

3.11 Dato che, con l'uso dell'eID e dei servizi di amministrazione fiduciaria, l'Europa sarà sempre più collegata in rete, il Comitato reputa di vitale importanza che tutti i cittadini abbiano accesso alle tecnologie e alle competenze necessarie per trarre vantaggio in modo paritario dalla rivoluzione digitale.

⁽³⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 743 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 669 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁷⁾ EUCO 2/1/11 ed EUCO 52/1/11.

⁽⁸⁾ Direttiva 1999/93/CE.

L'inclusione digitale rappresenta infatti ancora una grossa sfida per l'Unione europea, dove un quarto della popolazione non ha mai utilizzato Internet; e fattori come l'età, il genere e il grado di istruzione svolgono ancora un ruolo cruciale in tal senso.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE raccomanda che, nel rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione studi i modi per introdurre una carta d'identità elettronica per tutti i cittadini europei. Uno di tali modi potrebbe forse consistere nel definire un insieme standard di parametri da includere in ciascun sistema di eID nazionale in modo da conferirgli status di eID unionale, e nell'introdurre un'eID autenticata a livello europeo per un insieme predeterminato di servizi. Così i cittadini potrebbero richiedere, su base volontaria, un'eID unionale da utilizzare in assenza di sistemi nazionali.

4.2 Il Comitato vorrebbe che la Commissione considerasse la possibilità di introdurre un'eID unionale creando un sistema di base che fornisca un'eID autenticata a livello UE per una serie limitata di operazioni di commercio elettronico effettuate da consumatori. L'autenticazione di questa eID europea potrebbe essere gestita centralmente da un organismo controllato dall'UE che garantisca a consumatori ed esercenti l'alto grado di fiducia e sicurezza che essi esigono.

4.3 Poiché attualmente nessuno dei 27 Stati membri dispone di un sistema nazionale di eID ben sviluppato per le imprese (persone giuridiche), il Comitato raccomanda alla Commissione di cogliere l'opportunità di promuovere già adesso la rapida introduzione di un sistema europeo di eID per le persone giuridiche. Tale sistema dovrebbe naturalmente essere concepito in modo tale da rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Agendo adesso, l'UE eviterebbe i problemi di armonizzazione causati, in materia di eID per i cittadini, dal gran numero e dalla diversità dei sistemi nazionali sviluppatasi in assenza di una carta d'identità elettronica europea "universale". Inoltre, l'attuazione di un sistema europeo d'eID per le persone giuridiche comporterebbe un immediato vantaggio commerciale per i 21 milioni di PMI europee impegnate a sviluppare le loro attività transfrontaliere.

4.4 Il Comitato osserva che in ben 16 dei 42 articoli del regolamento proposto si conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati⁽⁹⁾. Ora, se è vero che questi ultimi sono necessari per agevolare l'attuazione di taluni aspetti tecnici del regolamento e lasciare alla Commissione un certo margine di flessibilità al riguardo, è anche vero che un ricorso così massiccio alla delega di poteri non può non suscitare preoccupazione. Il CESE teme che le salvaguardie previste riguardo all'uso di atti delegati⁽¹⁰⁾ possano non essere adeguate a garantire al Consiglio e al Parlamento europeo un controllo effettivo sull'esercizio di tali poteri da parte della Commissione, non senza conseguenze per la sicurezza e la certezza giuridica del dispositivo.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
⁽¹⁰⁾ Salvaguardie previste nell'articolo 290 del TFUE e nell'intesa comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul funzionamento di tale articolo.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Commercio, crescita e sviluppo — Ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi

COM(2012) 22 final

(2012/C 351/17)

Relatrice: **PICHENOT**

La Commissione europea, in data 27 gennaio 2012, 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 e al Comitato economico e sociale europeo — Commercio, crescita e sviluppo — Ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi

COM(2012) 22 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 settembre 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Considerazioni preliminari

Al termine di un decennio di politiche volontaristiche, che mettevano in relazione commercio e sviluppo, la comunicazione pubblicata dalla Commissione europea nel 2012, *Ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi* ⁽¹⁾, ne traccia un bilancio piuttosto moderato e prudente in un mondo che sta attraversando una fase di profondi mutamenti. Oltre il 50 % degli scambi commerciali globali riguardano oggi i paesi in via di sviluppo (PVS), e il commercio Sud-Sud presenta il maggiore potenziale di crescita nei prossimi anni. Anche gli ostacoli al commercio non sono più gli stessi, e assumono sempre più la forma di barriere non tariffarie, problema rilevante per le esportazioni dei paesi in via di sviluppo.

In questo contesto il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea l'importanza di un migliore inserimento dei PVS negli scambi regionali e internazionali. Sostiene inoltre l'impegno assunto dall'Unione europea a favore del multilateralismo e raccomanda la conclusione rapida di un accordo favorevole ai paesi meno sviluppati (PMS) in sede di OMC. Il Comitato ribadisce tuttavia che il commercio continua ad essere un mezzo e non un fine, e che, in un mondo in trasformazione, caratterizzato da una pressione ambientale senza precedenti e un aumento costante delle disuguaglianze, la sfida è oggi quella di inserire le politiche commerciali in un nuovo modello di sviluppo, più inclusivo e sostenibile.

1.2 Aspetti positivi della comunicazione della Commissione

La nuova comunicazione sul commercio, gli investimenti e lo sviluppo va accolta con favore come il frutto di una collaborazione efficace tra direzioni generali della Commissione europea.

Il CESE riconosce la qualità della partecipazione della società civile alla consultazione pubblica e la pertinenza della diagnosi che ne scaturisce, oltre all'obiettivo di coerenza e all'impegno di applicare il programma per il cambiamento ⁽²⁾ nei suoi aspetti relativi al commercio. Si rallegra in particolare dell'interesse rivolto all'impatto, al monitoraggio e alla valutazione delle politiche commerciali: elementi, questi, che rappresentano una base migliore per un approccio pragmatico al legame tra commercio e sviluppo. Il CESE intende partecipare, con i suoi partner, a queste attività di monitoraggio, e auspica che venga effettuata una valutazione degli ostacoli al commercio e agli investimenti di cui potrebbero restare vittima alcuni paesi in via di sviluppo.

Il CESE condivide l'interesse rivolto all'accesso degli operatori privati, in particolare delle micro, piccole e medie imprese, ai finanziamenti e agli aiuti per il commercio, nonché al sostegno agli scambi locali e regionali tra piccole aziende agricole. Il CESE ricorda ai dirigenti dei PVS l'importanza di creare un clima sicuro per gli investimenti a livello dell'intero territorio nazionale, e il ruolo fondamentale svolto dall'offerta produttiva nello sviluppo.

Il CESE sostiene l'iniziativa della direzione generale Sviluppo e cooperazione (DEVCO) della Commissione europea intesa a lanciare un dialogo strutturato per lo sviluppo, il *Policy Forum for Development*, in fase intermedia fino al 2013.

1.3 Critiche mosse dal Comitato alla comunicazione

Di fronte agli sconvolgimenti in atto a livello mondiale, all'urgenza climatica e al divario sempre più profondo tra paesi emergenti e paesi non emergenti, la comunicazione si limita ad un adeguamento delle politiche della Commissione e

⁽¹⁾ *Commercio, crescita e sviluppo. Ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi*, COM(2012) 22 final.

⁽²⁾ *Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento*, COM(2011) 637 final.

presenta una giustificazione a posteriori della riforma del sistema delle preferenze generalizzate (SPG). L'elaborazione di una visione rinnovata dello sviluppo deve diventare una priorità per l'UE e per i suoi partner, le cui capacità vanno rafforzate in una prospettiva di sviluppo inclusivo e sostenibile. Il CESE invita a lanciare un ampio dibattito con la società civile per fare dei passi avanti in questa direzione.

La comunicazione, inoltre, non si pronuncia su alcuni temi importanti. In particolare, non trae tutti gli insegnamenti dalle analisi condotte sulla frammentazione del commercio. Essa conferma che, nel campo del commercio, si distinguono oggi tre gruppi di paesi: i PMS (paesi meno sviluppati), la cui quota nel commercio mondiale resta marginale, i paesi emergenti a crescita rapida e, tra questi due gruppi, i paesi detti "di mezzo". La comunicazione, che insiste sui "paesi più bisognosi", resta invece vaga sul trattamento commerciale previsto per i suddetti "paesi di mezzo", che però costituiscono la maggior parte dei paesi in via di sviluppo. Un SPG più restrittivo non può fare le veci di una strategia di sviluppo.

Infine, il CESE mette in guardia contro i limiti di una differenziazione dei paesi basata unicamente sul criterio del reddito (PIL). Superare il criterio del reddito nazionale (come avviene nel caso dei PMS) per meglio differenziare i PVS è un metodo di lavoro promettente che l'UE deve continuare a sostenere nelle sedi internazionali. È un tema che l'UE potrebbe introdurre sin d'ora nel dibattito sugli obiettivi di sviluppo del millennio post 2015 e sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

1.4 Raccomandazioni del Comitato

Il CESE ricorda l'importanza di elaborare delle strategie di sviluppo sui generis che combinino le politiche interne e quelle commerciali in una prospettiva di crescita sostenibile e inclusiva. Le misure interne di rafforzamento dello Stato di diritto, di correzione delle carenze del mercato e di messa in sicurezza dell'ambiente economico e umano sono componenti essenziali delle strategie di sviluppo. In assenza di questi elementi, infatti, il contributo del commercio allo sviluppo rischia di essere soltanto marginale e limitato, in particolare nel settore agricolo.

Il Comitato ribadisce la sua raccomandazione di inserire gli studi d'impatto sullo sviluppo sostenibile in un ciclo più ampio di valutazione delle conseguenze delle politiche commerciali, dalla fase ex ante a quella ex post, valutazione che tenga conto anche degli obiettivi europei della strategia Europa 2020.

Il CESE incoraggia l'UE a inserire in modo più approfondito nella sua strategia commerciale nei confronti dei paesi in via di sviluppo le conclusioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) di giugno 2012 in merito alla piattaforma di protezione sociale.

Il CESE raccomanda che le disposizioni relative allo sviluppo sostenibile siano inserite in una valutazione globale degli accordi di libero scambio, tramite procedure di monitoraggio regolare e analisi ex post di tali accordi in seno allo stesso CESE.

Auspica inoltre che le disposizioni in materia di sviluppo sostenibile di ciascun accordo commerciale comprendano un impegno specifico di monitoraggio e di valutazione dell'impatto dell'accordo globale sullo sviluppo sostenibile.

Il CESE incoraggia l'UE a promuovere con maggiore impegno nelle sedi multilaterali un accesso esente da dazi doganali e quote per i prodotti provenienti dai PMS. Il rafforzamento da parte dell'UE delle capacità di negoziato dei PMS, affinché concludano degli accordi commerciali "Sud-Sud", potrebbe diventare anch'esso una priorità dell'Unione.

Il CESE invita l'UE ad avviare una riflessione sul futuro degli accordi di partenariato economico (APE), di fronte alla persistente situazione di stallo. Il Comitato desidera partecipare attivamente a questa iniziativa e ritiene utile che, in tale ambito, si tenga maggiormente conto delle specificità dei "paesi di mezzo".

2. Insegnamenti da trarre dalla frammentazione del commercio internazionale

2.1 Dal 2006 e per la prima volta dalla rivoluzione industriale, la quota dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale supera il 50 %. Da ormai dieci anni si osserva un inizio di convergenza tra i redditi dei paesi in via di sviluppo e dei paesi sviluppati, che si continua a definire "recupero". Questi due fenomeni sono legati alla riduzione delle barriere doganali a livello mondiale e al ruolo svolto dai paesi emergenti, in particolare dalla Cina, nel commercio mondiale. La geografia degli scambi industriali si sposta verso l'Asia, e quella degli scambi agricoli verso il Brasile. La composizione degli scambi, intanto, si trasforma, e al commercio di beni si affianca un commercio delle mansioni, dato che la maggioranza dei prodotti scambiati a livello mondiale è costituita da prodotti semilavorati, non da prodotti finiti. A questo proposito si distinguono tre gruppi di paesi: i PMS (paesi meno sviluppati), la cui quota nel commercio mondiale resta marginale, i paesi emergenti a crescita rapida e, tra questi due gruppi, i paesi "di mezzo", che rappresentano la maggioranza dei paesi in via di sviluppo.

2.2 Questo recente avvio di un recupero economico nasconde, tuttavia, differenze importanti in termini di velocità di convergenza tra i paesi, a svantaggio dei paesi in via di sviluppo non emergenti (PVSNE). Sotto questo primo aspetto, gli scambi tra i paesi più poveri e gli altri paesi sono ineguali. Infatti, sebbene ogni paese guadagni dagli scambi, talune specializzazioni hanno maggiore valore aggiunto rispetto ad altre e, in sostanza, le specializzazioni (relativamente) meno redditizie sono quelle che tuttora prevalgono nei paesi più poveri. Questi ultimi, infatti, sono "prigionieri" dello sfruttamento di un numero limitato di risorse estrattive e agricole tropicali, che conferiscono loro un vantaggio assoluto negli scambi, ma il cui rendimento tende a diminuire nel tempo rispetto a quello delle attività industriali e dei servizi.

2.3 Sebbene il notevole aumento dei prezzi delle materie prime minerarie e agricole, legato soprattutto alla crescita della domanda dei paesi emergenti, possa apparire un'occasione insperata per i paesi in via di sviluppo esportatori di questi prodotti, esso rischia invece di imprigionarli nella specializzazione

primaria, esponendoli alla "maledizione delle materie prime" (scarsa capacità di resistere e reagire alle crisi, instabilità dei proventi delle esportazioni e dei bilanci pubblici, propensione alla costituzione di rendite e al finanziamento dei conflitti armati), ai fenomeni di sopravvalutazione dei tassi di cambio e di accaparramento di terreni. La diversificazione delle esportazioni è necessaria allo sviluppo sostenibile di un'economia. I mercati rischiano, invece, di confermare la dipendenza storica delle economie in via di sviluppo da questi prodotti.

2.4 Il recupero economico è inoltre accompagnato dall'aumento delle disuguaglianze all'interno dei vari paesi. È responsabilità dello Stato assicurare la giusta ripartizione dei benefici dell'apertura commerciale nell'insieme della sua economia e sull'intero territorio. I benefici derivanti dagli scambi e dalla crescita non raggiungono spontaneamente tutti i soggetti operanti nell'economia e, in particolare, le fasce più vulnerabili. Di qui l'importanza di elaborare strategie di sviluppo sui generis in grado di combinare le politiche interne e quelle commerciali in una prospettiva di crescita condivisa. Con una base fiscale limitata e capacità di bilancio più deboli, i paesi in via di sviluppo si trovano ad affrontare, in questo caso, un secondo handicap.

2.5 Al pari di quanto avviene con gli scambi, la cui geografia e composizione si trasformano, anche le politiche industriali e commerciali evolvono. Da dieci anni a questa parte l'integrazione dei paesi in via di sviluppo nel commercio internazionale ha subito una trasformazione, per effetto dell'erosione delle preferenze commerciali e della moltiplicazione degli accordi regionali e bilaterali. Nel suo documento di lavoro, la Commissione constata una persistente marginalizzazione dei PMS nel commercio mondiale. L'approccio volontaristico della comunicazione del 2002, elaborata nella prospettiva di concludere il ciclo di Doha per lo sviluppo, non è stato sufficiente per accrescere in modo significativo l'integrazione dei paesi meno sviluppati nel commercio mondiale, in quanto la quasi totalità degli scambi avviene senza la loro partecipazione.

2.6 La concorrenza non si svolge più alle frontiere, ma all'interno dei paesi. Nella maggior parte dei casi, fatta eccezione per alcune linee tariffarie, le barriere al commercio assumono sempre più la forma di ostacoli non tariffari come norme, codici, sovvenzioni e regolamentazioni. A tale proposito, l'emergere dei BRIC nel quadro degli scambi internazionali traduce non tanto le virtù della sola apertura commerciale quanto i benefici di strategie di sviluppo chiare e pianificate, adeguate e autonome, che riescono a conciliare politiche pubbliche volontaristiche e stimoli di mercato. L'assenza di una strategia di sviluppo e della capacità di proiettarsi nella globalizzazione segnala, invece, una terza disuguaglianza alla quale sono esposti i paesi meno sviluppati.

2.7 Le disuguaglianze dei redditi derivanti dalla specializzazione negli scambi, le disuguaglianze nelle capacità di finanziare una crescita "verde" e inclusiva, e infine le disuguaglianze nelle capacità politiche di concepire, programmare e guidare una strategia di sviluppo sono le tre disuguaglianze che colpiscono i paesi meno sviluppati nell'ambito degli scambi "moderni". Esse sono interconnesse e destinate ad aumentare, in assenza di un intervento collettivo adeguato che sappia combinare politiche

commerciali, politiche d'investimento e politiche di cooperazione per lo sviluppo, come raccomanda l'ottavo obiettivo di sviluppo del millennio.

3. **Necessità di una visione strategica europea in un mondo in mutamento, coerentemente con la strategia Europa 2020**

3.1 Nella comunicazione sul commercio, la crescita e lo sviluppo la Commissione conferma i principi cardine della comunicazione del 2002, ma sottolinea la necessità di operare delle distinzioni tra i paesi in via di sviluppo, al fine di concentrare l'attenzione su quelli più bisognosi. Partendo da tale constatazione, la Commissione definisce sei priorità per il decennio in corso: preferenze commerciali più focalizzate, aiuto al commercio più efficace, promozione e protezione degli investimenti esteri diretti, negoziazione modulabile - in base ai redditi dei paesi - di accordi di libero scambio globali, promozione di una buona *governance* (sviluppo sostenibile incluso) e, infine, rafforzamento della capacità dei paesi più vulnerabili di resistere e reagire alle crisi esterne e interne.

3.2 Il CESE sostiene tali priorità, che rientrano in una visione di continuità, insistendo al tempo stesso sul fatto che esse rispondono solo in parte alle tre grandi sfide contemporanee dello sviluppo. La nuova comunicazione sul commercio, gli investimenti e lo sviluppo si basa su materiali di grande interesse raccolti durante l'importante consultazione pubblica sull'argomento organizzata nel 2011 e va accolta come il frutto di una collaborazione efficace tra direzioni generali. Essa costituisce un complemento alla comunicazione sul commercio, la crescita e gli affari mondiali, che resta la spina dorsale delle relazioni tra il commercio e la strategia Europa 2020. Al di là dei progressi compiuti in questa specifica comunicazione, come la maggiore differenziazione tra paesi in via di sviluppo e l'interesse crescente per gli operatori privati, la comunicazione sul commercio, la crescita e lo sviluppo non presenta nessuna nuova prospettiva.

3.3 Come sottolineano sia la comunicazione sia lo studio che l'ha preceduta, l'integrazione nel mercato mondiale non costituisce un fine in sé né una condizione sufficiente di sviluppo. L'apertura commerciale e l'accesso al mercato non rappresentano una strategia di sviluppo, ma ne sono soltanto un elemento. Le misure interne di rafforzamento dello Stato di diritto, di correzione delle carenze del mercato e di protezione dell'ambiente economico e umano sono componenti indispensabili delle strategie di sviluppo e condizioni preliminari per ottenere un profitto dagli scambi, in particolare nel settore agricolo.

3.4 In assenza di una visione condivisa dello sviluppo, le iniziative politiche di accesso privilegiato ai mercati esteri, quali l'SPG e gli accordi di partenariato economico (APE), realizzate dall'Unione europea non sono riuscite a imprimere alla crescita l'impulso previsto. L'aspetto più preoccupante non è dato dalla modesta ampiezza dei benefici economici per i paesi in via di sviluppo, ma dalla debole volontà politica manifestata dai paesi in via di sviluppo interessati da tali iniziative. L'esatta portata dei benefici attesi dalla riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie meriterebbe di essere enunciata più chiaramente

dall'Unione, sia per se stessa sia per i suoi paesi partner. Infine, spetta all'Unione dimostrare la coerenza della sua politica estera nei confronti dei paesi ACP, la quale privilegia la dimensione regionale in materia di commercio (APE) ⁽³⁾, mentre le politiche di sviluppo e di crescita nelle regioni in questione restano nazionali.

3.5 A livello multilaterale valgono le medesime constatazioni. Contrariamente a quanto si può osservare nei negoziati sul cambiamento climatico, nel cui ambito i paesi in via di sviluppo, e specificamente quelli non emergenti, hanno colto la sfida dei negoziati, il coinvolgimento politico di tali paesi nel ciclo di Doha resta debole o assente. Peraltro, le priorità e le esigenze dei paesi beneficiari degli aiuti al commercio non sono ben determinate, dato che in questi paesi mancano le capacità e lo spazio politico sufficienti per la definizione di strategie di sviluppo sostenibili.

3.6 A difesa dell'Unione europea occorre dire che la cooperazione internazionale per lo sviluppo resta improntata allo spirito di accordi tra Stati nazione sovrani. Nei fatti, però, tale diplomazia si realizza con Stati fragili a capacità limitate. Ne consegue, attualmente, che il commercio viene trascurato nelle strategie di sviluppo e nella programmazione degli aiuti. La costruzione di una visione rinnovata dello sviluppo deve diventare una priorità sia per l'Unione sia per i suoi partner, le cui capacità devono essere rafforzate a tal fine. L'attuazione di politiche nazionali è la chiave perché il commercio diventi uno dei fattori dello sviluppo. A breve termine, il pragmatismo, gli interventi per approssimazioni successive e la sperimentazione devono guidare le azioni dell'UE in materia di commercio per lo sviluppo e contribuire a costruire tale visione coerentemente con la strategia Europa 2020.

4. Un approccio pragmatico al commercio e agli investimenti al servizio di una visione dello sviluppo

4.1 *Sviluppare le capacità e i dispositivi di monitoraggio e di valutazione dell'impatto del commercio*

4.1.1 La natura empirica del legame tra commercio e sviluppo obbliga a definire un approccio pragmatico nei confronti delle politiche commerciali, in una prospettiva di sperimentazione e apprendimento. Se un accordo commerciale sia positivo o meno per lo sviluppo non lo si può accertare né affermare ex ante. Il CESE ribadisce la propria raccomandazione, formulata in un precedente parere, di inserire gli studi d'impatto sullo sviluppo sostenibile nell'ambito di un ciclo più ampio di valutazione delle conseguenze delle politiche commerciali, dall'ex ante fino all'ex post, che tenga conto degli obiettivi europei della strategia Europa 2020.

⁽³⁾ Cfr. la dichiarazione finale di Santo Domingo, adottata in occasione del 12° seminario regionale degli ambienti economici e sociali ACP-UE, 5 e 6 luglio 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-acp-eu-twelfth-regional-seminar-fd.24031>).

4.1.2 Monitoraggio e valutazione sono particolarmente necessari nel settore delle politiche di accompagnamento degli accordi commerciali per migliorarne le prestazioni attraverso revisioni successive. Sono altrettanto importanti per l'esame delle disposizioni "sviluppo sostenibile", di cui il CESE riafferma la necessaria inclusione in qualunque accordo commerciale dell'Unione. Il CESE raccomanda che le disposizioni relative allo sviluppo sostenibile siano inserite in una valutazione globale degli accordi di libero scambio, tramite procedure di monitoraggio regolare e analisi ex post di tali accordi in seno allo stesso CESE. Auspica inoltre che le disposizioni in materia di sviluppo sostenibile in corso di negoziazione comprendano un impegno specifico di monitoraggio e valutazione d'impatto dell'accordo globale sullo sviluppo sostenibile.

4.1.3 La valutazione regolare dell'efficacia e dell'impatto delle agevolazioni al commercio e delle diverse modalità di accesso al mercato proposte dall'UE ai paesi in via di sviluppo (trattamento speciale e differenziato, APE, SPG, ecc.) deve consentire anche di consolidare gli elementi oggi essenziali delle politiche dell'Unione. La valutazione d'impatto, scientifica e indipendente, è il nucleo della rifondazione delle politiche di aiuto pubblico allo sviluppo (APS). Con un importo superiore ai 10 miliardi di euro nel 2010, l'aiuto al commercio acquisterebbe ulteriore efficacia e pertinenza attraverso la messa a punto di indicatori che consentano di valutarne l'impatto.

4.1.4 Oltre all'SPG, restano inutilizzati margini di manovra di cui potrebbero beneficiare i paesi in via di sviluppo. Come già dichiarato in un precedente parere, il CESE sostiene qualsiasi iniziativa dell'UE tesa a incoraggiare i paesi in via di sviluppo ad utilizzare i dispositivi relativi alla sicurezza alimentare. È particolarmente necessario, in ambiti multilaterali, regionali e bilaterali, agevolare il ricorso agli strumenti commerciali disponibili, quali le misure di salvaguardia, per consentire loro non solo d'intervenire in caso di un brusco aumento delle importazioni che potrebbe mettere a repentaglio la produzione alimentare locale ⁽⁴⁾, ma anche di misurarne gli effetti.

4.1.5 Il CESE ribadisce la raccomandazione espressa in un precedente parere ⁽⁵⁾, in cui invitava a prevedere delle risorse e un sostegno regolare per aumentare la trasparenza, il monitoraggio e la credibilità del commercio equo e solidale. Il CESE incoraggia, inoltre, la valutazione sistematica degli effetti del commercio equo e solidale, non soltanto sui beneficiari previsti, ma anche sui non beneficiari delle regioni produttrici per gli stessi prodotti considerati.

⁽⁴⁾ Parere CESE in merito alla *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - Commercio, crescita e affari mondiali - La politica commerciale quale componente essenziale della strategia 2020 dell'UE*. COM(2010) 612 final, GU C 043 del 15.2.2012.

⁽⁵⁾ Parere CESE in merito alla *Comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo e al comitato economico e sociale europeo - Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità*. COM(2009) 215 final, GU, C 339 del 14.12.2010.

4.1.6 Conformemente al programma di lavoro 2010-2013 relativo alla coerenza delle politiche al servizio dello sviluppo, è indispensabile valutare la coerenza dei dispositivi commerciali che coinvolgono l'UE, in particolare in merito all'accesso ai farmaci, ai diritti di proprietà intellettuale e al lavoro dignitoso. Il CESE incoraggia l'Unione a integrare più strettamente nella strategia commerciale rivolta ai paesi in via di sviluppo le conclusioni dell'OIL del giugno 2012 riguardo alla piattaforma in materia di protezione sociale.

4.1.7 Il CESE esorta a estendere il monitoraggio e la valutazione degli ostacoli al commercio e agli investimenti, al fine di includervi quelli di cui potrebbero restare vittima anche alcuni paesi in via di sviluppo.

4.1.8 Per essere efficaci e dare luogo a una riforma delle politiche commerciali favorevole allo sviluppo, l'apprendimento e la valutazione devono coinvolgere in larga misura la società civile, ben oltre quanto avviene con le prassi attuali, in particolare nell'ambito dei meccanismi di monitoraggio degli accordi commerciali e di partenariato economico.

4.2 Sostegno agli operatori privati dei paesi in via di sviluppo

4.2.1 Il CESE riconosce che la comunicazione pone l'accento sul ruolo fondamentale svolto dagli operatori privati, in particolare piccoli agricoltori e piccoli imprenditori, che formano l'ossatura dell'economia di numerosi paesi in via di sviluppo. Il Comitato sottolinea la necessità di promuovere una condotta responsabile negli affari, incoraggiare i partenariati tra settore privato e settore pubblico e riconoscere le diverse forme imprenditoriali, tra cui le cooperative, le mutue e altre forme d'impresa appartenenti all'economia sociale⁽⁶⁾. Riconosce altresì l'importanza di creare un clima di sicurezza per gli investimenti, un diritto commerciale stabile, un sistema fiscale equo, nonché un sistema giuridico efficace e prevedibile che garantisca la certezza giuridica degli investimenti nazionali ed esteri. Il CESE sottolinea l'importanza delle infrastrutture e dei servizi di commercio online in una strategia di rafforzamento e diversificazione dell'offerta di esportazioni.

4.2.2 Il CESE sostiene le misure tese ad agevolare l'accesso dei piccoli agricoltori e dei piccoli imprenditori agli aiuti per il commercio per consentire loro di trarre vantaggio dai benefici derivanti dagli scambi, nonché quelle volte a promuovere politiche che agevolino il passaggio dal settore informale ad attività registrate. Il CESE ricorda, a questo proposito, l'attualità delle conclusioni dello studio congiunto dell'OIL e dell'OMC⁽⁷⁾, secondo cui l'elevata incidenza del lavoro informale nei paesi in via di sviluppo riduce la loro capacità di trarre beneficio dall'apertura del commercio, facendo sì che i lavoratori in fase di transizione cadano nella trappola della povertà. Delle azioni a favore della parità tra i sessi e il sostegno all'attività delle donne contribuiranno al passaggio dal settore informale ad attività registrate. La priorità attribuita alla lotta contro la corruzione

e allo sviluppo delle infrastrutture deve essere mantenuta, mentre la collaborazione tra le parti sociali e le altre organizzazioni della società civile nella lotta alla corruzione, in seno al partenariato Euromed, potrebbe fornire materiale d'apprendimento.

4.2.3 Il vantaggio comparato dell'UE nel sostenere gli operatori privati, indipendentemente dalle forme imprenditoriali, deve essere rafforzato rispetto a quello di cui dispongono altre istituzioni, sia nazionali che multilaterali, al fine di aumentare l'efficacia dei dispositivi di aiuto al commercio dell'Unione, in particolare con l'intensificarsi del commercio Sud-Sud. L'Unione deve garantire alle proprie delegazioni presenti nei paesi terzi risorse umane che siano all'altezza delle sfide da affrontare, e coinvolgere maggiormente tali delegazioni nella capitalizzazione delle esperienze sul campo.

4.2.4 Le organizzazioni professionali molto attive nel settore privato possono apportare un contributo importante all'individuazione delle esigenze di cooperazione dei paesi partner. Una più stretta consultazione di tali organizzazioni, grazie all'intermediazione del CESE, dovrebbe contribuire ad avvicinare la domanda e l'offerta di cooperazione. Gli antecedenti, costituiti dalla base della negoziazione degli APE e dall'elaborazione dei piani strategici di riduzione della povertà sotto l'egida della Banca mondiale, hanno consentito di rafforzare e strutturare le organizzazioni professionali dei paesi in via di sviluppo.

4.2.5 Come sottolineato dalla Commissione, il Comitato accoglie favorevolmente l'idea che la responsabilità sociale delle imprese contribuisca a promuovere condizioni di concorrenza leale a livello mondiale nel quadro del commercio e degli investimenti. È indubbio che, attraverso accordi quadro internazionali estesi ai subappaltatori, le grandi imprese di origine europea hanno svolto un ruolo pionieristico nell'introduzione di norme sociali, ambientali e di buona *governance* negli scambi. L'adesione ai principi cardine dell'OCSE, che hanno il vantaggio di contenere un meccanismo di ricorso in caso di controversia, è pertanto una buona idea. Tali principi, inoltre, fanno riferimento all'esigenza di pubblicare, ogni anno in modo generalizzato, delle informazioni pertinenti, affidabili e verificabili sulla società.

4.3 Preparare le riforme della governance mondiale

4.3.1 L'offerta di cooperazione in materia di commercio e sviluppo dovrebbe essere ampliata e coinvolgere i paesi emergenti, accanto ai paesi dell'OCSE che storicamente forniscono aiuti pubblici per lo sviluppo e l'accesso privilegiato ai mercati. I paesi emergenti dispongono oggi dei margini di manovra più significativi. In particolare, il CESE incoraggia l'UE a promuovere con maggiore impegno un accesso effettivo – esente da dazi doganali e da quote – ai prodotti provenienti dai PMS nelle sedi multilaterali (soprattutto a livello di G20) ma anche nelle sue relazioni bilaterali con i paesi emergenti. Il rafforzamento, da parte dell'UE, della capacità di negoziazione di accordi commerciali "Sud-Sud" da parte dei paesi meno sviluppati potrebbe diventare anch'esso una priorità dell'Unione.

⁽⁶⁾ Parere CESE sul tema *L'economia sociale in America Latina*, GU, C 143 del 22.05.2012.

⁽⁷⁾ *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* ("Globalizzazione e lavoro informale nei paesi in via di sviluppo"), studio congiunto OMC/OIL, 2009.

4.3.2 Il CESE insiste affinché vengano intrapresi tutti gli sforzi possibili per concludere il ciclo di Doha per lo sviluppo, come minimo sotto forma di un accordo anticipato favorevole ai soli paesi meno sviluppati e che includa un impegno di ampio respiro da parte dei donatori, indipendentemente dal fatto che siano membri o meno del comitato di aiuto allo sviluppo (CAS). Il CESE ribadisce l'auspicio che l'anno 2015, termine ultimo previsto per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio, sia dedicato alla cooperazione internazionale. Il bilancio degli obiettivi di sviluppo del millennio e la prospettiva inaugurata al vertice di Rio+20 sullo sviluppo sostenibile saranno oggetto di un parere del Comitato, parallelamente alle consultazioni.

4.3.3 Nel contempo, la strategia di commercio e sviluppo dell'UE non si è limitata, da un lato, a una maggiore reciprocità con i paesi emergenti e, dall'altro, all'accesso esente da dazi per i

prodotti dei paesi meno sviluppati. Tra questi due gruppi di paesi, i paesi in via di sviluppo non emergenti, o paesi "di mezzo", rappresentano dei partner con cui l'UE potrebbe perseguire degli interessi comuni. Tali paesi potrebbero essere alleati preziosi nella promozione di una migliore *governance*, obiettivo fondamentale dell'UE. Data la priorità accordata ai paesi più bisognosi di aiuti, nella comunicazione in esame manca una strategia esplicita che non si limiti a un SPG più restrittivo.

4.3.4 Superare il criterio unico del reddito nazionale (come avviene nel caso dei PMS) per meglio differenziare i PVS è un metodo di lavoro promettente per migliorare l'efficacia del trattamento speciale e differenziato e l'aiuto al commercio. È un tema che l'UE potrebbe introdurre sin d'ora nel dibattito sugli obiettivi di sviluppo del millennio post 2015 e sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS).

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

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. 850/98 del Consiglio per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame e che abroga il regolamento (CE) n. 1288/2009 del Consiglio

COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD)

(2012/C 351/18)

Relatore generale: **CURTIS**

Il Consiglio, in data 5 luglio 2012, e il Parlamento europeo, in data 10 luglio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame e che abroga il regolamento (CE) n. 1288/2009 del Consiglio

COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 10 luglio 2012, la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Considerata l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), ha designato CURTIS come relatore generale e ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Tenendo conto che le misure tecniche transitorie previste dal regolamento (CE) n. 1288/2009 del Consiglio sono in vigore fino al 31 dicembre 2012, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) concorda con la proposta della Commissione di garantire la certezza giuridica mentre un nuovo regolamento quadro sulle misure tecniche viene elaborato nel contesto della riforma della politica comune della pesca.

1.2 Queste misure tecniche sono importanti ai fini di una pesca sostenibile, e occorre garantirne la continuità. Una sospensione, anche temporanea, di tali misure, avrebbe ripercussioni negative sia per la conservazione degli stock ittici che per l'ecosistema di habitat vulnerabili di acque profonde, in particolare in una serie di siti Natura 2000. Cesserebbe inoltre di applicarsi tutta una serie di deroghe giustificate ed accettate alle disposizioni del regolamento (CE) n. 850/98.

1.3 Il CESE raccomanda di mantenere in vigore il metodo preesistente, ossia di estendere per altri 18 mesi l'applicazione delle misure tecniche transitorie di cui al regolamento (CE) n. 1288/2009, invece di includere tali misure tecniche nel regolamento (CE) n. 850/98.

2. Contesto generale

2.1 Il 4 giugno 2008 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Consiglio relativo alla conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche⁽¹⁾.

Questo regolamento era inteso a sostituire il regolamento (CE) n. 850/98 per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame, e a rendere permanente l'attuazione delle misure tecniche stabilite su base transitoria nel regolamento annuale sulle possibilità di pesca.

2.2 Il 25 febbraio 2009, nel corso della 451a sessione plenaria, il CESE ha adottato un parere in merito a detta proposta⁽²⁾.

2.3 Nel 2009 la procedura di adozione da parte della Commissione del regolamento corrispondente a tale proposta è stata ostacolata dai negoziati per l'adozione del Trattato di Lisbona.

2.4 Nel frattempo, data l'urgenza della questione, è stato adottato il regolamento (CE) n. 43/2009⁽³⁾, che stabiliva, per il 2009, le possibilità di pesca e le condizioni ad esse associate per alcuni stock o gruppi di stock ittici.

2.5 Nel 2009, mentre proseguiva l'iter di adozione del regolamento del Consiglio sulle misure tecniche, si è concluso il periodo di applicazione del summenzionato regolamento (CE) n. 43/2009 ed è stata quindi interrotta l'attuazione delle misure previste all'allegato III.

⁽¹⁾ COM(2008) 324 final.

⁽²⁾ GU C 218 dell'11.9.2009.

⁽³⁾ GU L 22 del 26.1.2009, pag. 1.

2.6 Per motivi di certezza giuridica e per garantire la conservazione e la gestione adeguate delle risorse marine è stato adottato il regolamento (CE) n. 1288/2009, del Consiglio, che istituisce misure tecniche transitorie dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011 ⁽⁴⁾, il quale mantiene in vigore per un periodo transitorio di 18 mesi alcune misure tecniche temporanee di cui all'allegato III del regolamento (CE) n. 43/2009.

2.7 Tenendo conto dei nuovi requisiti introdotti dal Trattato di Lisbona, nel 2010 la Commissione ha ritirato la proposta del 2008.

2.8 Non essendo stato possibile integrare le suddette misure transitorie entro il 30 giugno 2011 nel regolamento vigente sulle misure tecniche (regolamento (CE) n. 850/98) o in un nuovo regolamento che lo sostituisse, un'ulteriore proroga di diciotto mesi è stata istituita dal regolamento (UE) n. 579/2011.

2.9 La Commissione intende riesaminare il regolamento (CE) n. 850/98 in base e in conformità alla riforma della politica comune della pesca attualmente in via di negoziazione. Pertanto il nuovo regolamento sulle misure tecniche non sarà pronto per l'entrata in vigore entro il 1° gennaio 2013. Occorre quindi prevedere una soluzione che consenta di mantenere le misure tecniche transitorie dopo il 31 dicembre 2012 e di disporre così del tempo necessario per elaborare un nuovo quadro di misure tecniche.

2.10 In considerazione di quanto sopra è stata presentata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del

Consiglio, oggetto del presente parere, che modifica il regolamento (CE) n. 850/98 in modo tale da integrarvi le suddette misure tecniche.

3. Osservazioni

3.1 Per ragioni di chiarezza, nell'articolo 34 *ter* sarebbe opportuno collocare il paragrafo 3 dopo il paragrafo 1, ossia le deroghe subito dopo il divieto generale, al pari di quanto avviene nel regolamento (CE) n. 43/2009, mentre i requisiti relativi all'autorizzazione di pesca speciale per reti fisse (paragrafo 2 nella proposta attuale) dovrebbero figurare dopo.

3.2 La deroga di cui al punto 9.12 dell'allegato III del regolamento (CE) n. 43/2009, in vigore fino al 31 dicembre 2012, dovrebbe essere prorogata. Per la precisione, nell'ultimo trimestre del 2011 e nel primo semestre del 2012 un programma di ricerca a profondità superiori ai 600 metri ha rilevato livelli modesti di catture accessorie di squali, cosa che dovrebbe giustificare la deroga in questione per la flotta adibita alla cattura della rana pescatrice mediante reti da imbrotto, una volta che il relativo rapporto sia stato convalidato dal comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca.

3.3 I punti 1, 2, 4, 5 *bis*, 5 *ter*, 5 *quater*, 5 *quinqües*, 17 e 18 dell'allegato III del regolamento (CE) n. 43/2009, in vigore fino al 31 dicembre 2012, non sono menzionati nella proposta. La Commissione ha spiegato che i punti 5 *bis*, *quater* e *quinqües* sono superflui dal 1° gennaio 2010; i punti 1 e 2 sono stati omessi e non saranno reinseriti su richiesta della Danimarca; i punti 17 e 18 sono inseriti nella proposta rispettivamente nei punti 6 e 3.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ GU L 347 del 24.12.2009, pag. 6.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura

COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)

e alla

comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Contabilizzare l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Relatore: **JÍROVEC**

La Commissione europea, in data 12 marzo 2012, il Parlamento europeo, in data 15 marzo 2012 e il Consiglio, in data 26 marzo 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 192, paragrafo 1, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura

COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)

e alla

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Contabilizzare l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici

COM(2012) 94 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 29 agosto 2012.

Alla sua 483^a sessione plenaria, dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 19 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 185 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta della Commissione. Si tratta infatti di un documento ambizioso, che risponde all'esigenza di un sistema di contabilizzazione più rigoroso volto ad includere nella legislazione UE le raccomandazioni derivanti dagli accordi internazionali. Nel contesto della preparazione e della stesura degli atti legislativi, la Commissione deve garantire una trasmissione simultanea, tempestiva e adeguata dei documenti pertinenti al Parlamento europeo, al Consiglio e alla società civile. Essa dovrebbe tenere adeguate consultazioni, anche a livello di esperti, in merito all'aggiornamento delle definizioni alla luce delle revisioni degli atti adottate da organi della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) o del protocollo di Kyoto, oppure sulla base di altri accordi multilaterali. È molto importante garantire la coerenza della proposta con le decisioni adottate in sede di UNFCCC.

1.2 Tenendo conto del fatto che un accordo giuridico globale sul cambiamento climatico dovrebbe essere negoziato entro il 2015 per entrare poi in vigore – secondo i piani attuali – nel 2020, l'UE dovrebbe adesso concentrarsi sullo sviluppo di modelli equi ed efficaci in termini climatici, che favoriscano una

mitigazione dei cambiamenti climatici, onde contribuire ai negoziati per un accordo globale. In tale ambito il settore LULUCF svolge un ruolo di primo piano, ed è quindi importante disporre di regole comuni per il calcolo sia delle emissioni che delle riduzioni di emissioni.

1.3 Il Comitato è convinto della necessità di effettuare una valutazione globale volta a ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'agricoltura, nel cui ambito vengano tenuti in considerazione tutti i flussi di tali gas (le emissioni come gli assorbimenti) dalle aree coltivate e dai pascoli, insieme alle attività agricole e all'allevamento. Al contrario, la comunicazione e la contabilizzazione delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dalle attività agricole e zootecniche sono già obbligatorie nel quadro del protocollo di Kyoto, e sono anche coperte dai limiti di emissioni della decisione sulla condivisione degli sforzi ⁽¹⁾.

1.4 Il CESE è giunto alla conclusione che tale questione complessa va affrontata in modo più approfondito, tenendo conto del più ampio contesto della politica UE in materia di

⁽¹⁾ Decisione n. 406/2009/CE.

cambiamenti climatici e in rapporto con il fabbisogno energetico dell'UE. Propone quindi di aumentare la visibilità degli sforzi di mitigazione nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e delle industrie correlate, fornendo una base per definire adeguati incentivi politici, ad esempio nell'ambito della politica agricola comune, e creando condizioni di parità tra gli Stati membri.

1.5 La Commissione dovrebbe dedicare la propria attenzione a tutte le politiche potenzialmente disponibili, e non solo a quelle attinenti all'ambiente e alla natura, e cercare di innescare delle sinergie mettendole in relazione tra loro.

1.6 Il settore forestale non è considerato in termini globali, né viene riconosciuto il suo ruolo multifunzionale (in particolare come produttore di biomassa per le energie rinnovabili). Il CESE accoglie con favore la proposta dell'UE di includere nelle norme di contabilizzazione anche i prodotti ottenuti dall'estrazione del legno. Tenere conto della riserva di carbonio contenuta in questi prodotti, rafforzerà il ruolo del legno e dei suoi prodotti nella valutazione e nella misurazione degli impatti climatici.

1.7 Il CESE accoglie con favore l'elaborazione di piani di azione nazionali, poiché essi consentono di esprimere perfettamente quella "visibilità" delle possibili misure richiesta al punto 1.4. Al riguardo, però, devono essere osservati tre principi fondamentali:

- 1) i piani d'azione devono essere obbligatoriamente accompagnati da altre misure politiche, o affiancati da quelle già esistenti, in modo da creare condizioni quadro che consentano ai proprietari dei terreni e ai coltivatori di attuare misure efficaci nel settore LULUCF in modo economicamente sensato, senza derivarne unicamente degli oneri. Infatti, così come oggi le misure di tutela dell'ambiente in molti casi comportano dei costi e non apportano alcun profitto, e sono quindi economicamente poco attraenti, anche le misure di protezione del clima (come il mantenimento delle aree umide ad elevato contenuto organico) sono spesso poco interessanti dal punto di vista economico. Un quadro di competenza dell'UE deve offrire incentivi e incoraggiare i produttori dell'UE a raggiungere gli obiettivi stabiliti, così come deve fare anche il sistema di scambio delle emissioni, nel quale l'UE – deliberatamente - non intende inserire il settore LULUCF;
- 2) sia i piani d'azione che le procedure di controllo e notifica devono essere concepiti in modo tale da poter essere attuati con la minima spesa sia dai proprietari dei terreni e dai coltivatori che dalle amministrazioni pubbliche;
- 3) l'insieme delle misure e delle disposizioni stabilite dall'UE devono essere inequivocabilmente conformi al principio di sussidiarietà.

1.8 Il CESE reputa importante stimolare le potenzialità del settore LULUCF in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e aumentare la visibilità delle misure adottate al riguardo dagli agricoltori. Questo settore non dovrebbe essere valutato isolatamente, bensì in modo integrato mettendo in atto delle

sinergie con le politiche esistenti a livello UE e nei singoli Stati membri. Il Comitato evidenzia che occorre evitare di creare oneri amministrativi inutili o una duplicazione delle attività, e che va tenuto conto delle peculiarità e delle competenze nazionali a ciascun livello. La politica dell'UE in campo climatico dovrebbe partire da una gestione e uno sfruttamento attivi delle foreste dell'Unione e da un maggiore impiego del legno, una materia prima rinnovabile e sostenibile: si tratta infatti di strumenti efficaci in termini di costi per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

1.9 Il CESE accoglie con favore l'impegno dell'UE ad andare oltre gli accordi di Copenaghen, Cancún e Durban, nonché l'offerta di adottare un obiettivo di riduzione delle emissioni del 30 % a determinate condizioni; al tempo stesso, tuttavia, invita a rivolgere particolare attenzione alla situazione economica in cui versa l'Unione europea. Inoltre, l'UE deve fare pressione sulle altre parti contraenti dell'UNFCCC affinché intraprendano azioni analoghe, così da evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio in aree del pianeta ancora più sensibili sul piano biologico rispetto all'UE.

1.10 Infine, nel contesto del lavoro preparatorio in corso, inteso a creare un quadro adeguato per la politica agricola comune del prossimo periodo finanziario, andrebbe riconosciuto che la proposta deve essere accuratamente collegata alla politica agricola e ad altre politiche UE. Nelle valutazioni politiche si è progressivamente tenuto in sempre maggior conto il carbonio fissato nel suolo: in questo modo, anche la protezione del clima e l'adattamento ai cambiamenti climatici hanno assunto un ruolo più importante nell'agricoltura e nella silvicoltura. Il Comitato si rallegra vivamente che nella proposta non siano previsti obblighi di riduzione delle emissioni per l'agricoltura e la silvicoltura, poiché tali obblighi graverebbero unicamente su agricoltori e silvicoltori. Per una migliore mappatura delle situazioni nazionali basterà un investimento contenuto a livello di Stati membri.

2. Contesto politico

2.1 La proposta della Commissione presenta elementi nuovi in relazione al protocollo di Kyoto e ai risultati della conferenza di Durban ⁽²⁾.

2.1.1 Allo stato attuale, le emissioni e gli assorbimenti di gas ad effetto serra risultanti dal settore LULUCF non sono contabilizzati negli obiettivi di riduzione del 20 % delle emissioni assunti dall'Unione per il 2020, benché vengano in parte presi in considerazione ai fini del rispetto degli obiettivi quantificati di limitazione e di riduzione delle emissioni a norma dell'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo di Kyoto. Pertanto è necessario definire dei metodi di calcolo comuni, in modo da quantificare con esattezza tanto le emissioni quanto gli assorbimenti, e inserirli negli obblighi di rendicontazione dell'UE.

2.1.2 Pertanto, qualunque proposta giuridica intesa a rendere obbligatoria la presentazione di resoconti sui suoli destinati al pascolo e alla coltivazione dovrà essere conforme alle decisioni adottate a Durban dalla COP17 dell'UNFCCC.

⁽²⁾ Conferenza delle parti contraenti del protocollo di Kyoto, COP17, dicembre 2012, Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

2.1.3 Per quanto riguarda la gestione forestale, prima della COP17 la contabilizzazione negli Stati membri non era richiesta in quanto veniva presupposta l'ossidazione istantanea di tutta la biomassa raccolta. Il CESE accoglie con favore la proposta dell'UE di includere i prodotti ottenuti dall'estrazione del legno nelle norme di contabilizzazione, cioè di usare la riserva di carbonio contenuta nel bacino di prodotti ottenuti dall'estrazione del legno. Ciò può rafforzare il ruolo del legno e dei suoi prodotti nella mitigazione dei cambiamenti climatici.

2.1.4 Per sviluppare ulteriormente il potenziale della silvicoltura ai fini della mitigazione (riconosciuto nella proposta) non si possono prevedere in generale pratiche quali l'allungamento dei periodi di rotazione forestale, la rinuncia al taglio raso (menzionata nella relazione della proposta) e la conversione in foreste intatte, perché il risultato dipende dalle specie e dall'invecchiamento degli alberi in condizioni di gestione forestale sostenibile. Va tuttavia sottolineato che questi aspetti non sono attualmente oggetto della proposta in esame.

2.1.5 Il sughero riveste grande importanza nell'ambito dei prodotti ottenuti dall'estrazione del legno, in quanto presenta diversi vantaggi: è un prodotto naturale, ricavato da risorse rinnovabili attraverso un processo compatibile con l'ambiente, che non richiede il taglio degli alberi; è dimostrato il notevole contributo che la relativa industria apporta alla stabilità ecologica dell'ecosistema fragile e minacciato del Mediterraneo; infine, il settore è importante in termini di occupazione e di reddito.

2.2 La proposta stabilisce che gli Stati membri redigono e mantengono una contabilizzazione che rispecchia accuratamente tutte le emissioni e gli assorbimenti risultanti dalla "gestione delle terre coltivate".

2.2.1 L'elenco dei "bacini di carbonio" comprende anche la "biomassa superficiale" conformemente agli orientamenti per l'agricoltura, la silvicoltura e gli altri usi del suolo predisposti dal gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC). Il problema della contabilizzazione della "biomassa superficiale" nelle aree coltivate dipende dalla distinzione tra "erbacea" (contabilizzazione soltanto del carbonio immagazzinato nel suolo) e "lignea" (contabilizzazione della biomassa). Pur riconoscendo il valore elevato di coltivazioni perenni come quella dell'ulivo, degli alberi da frutto o della vite, viene trascurato l'assorbimento di anidride carbonica dovuto alle coltivazioni annuali, in quanto il parametro di riferimento è dato dai cambiamenti nella riserva di carbonio dal 1990. Il ruolo di prodotti agricoli quali la colza (alimento, foraggio e carburante), le piante foraggere (foraggio e carburante) e gli ortaggi (alimento) non viene tenuto in considerazione perché può essere messo a rischio da un cambiamento intervenuto nella riserva. Questo è dovuto al fatto che l'IPCC e il protocollo di Kyoto considerano le coltivazioni annuali come neutre sul piano delle emissioni di carbonio.

2.2.2 Nei settori agricoli in cui non sussiste un potenziale significativo di crescita dell'assorbimento – come ad esempio nell'utilizzo dei prodotti ottenuti dall'estrazione del legno – la contabilizzazione dei terreni agricoli potrebbe in alcuni casi costituire un problema e avere un impatto negativo. Occorre quindi definire chiaramente le modalità di contabilizzazione tanto delle emissioni quanto delle riserve di carbonio.

2.2.3 In talune aree caratterizzate da svantaggi climatici, dove un'agricoltura basata sulle precipitazioni garantisce il reddito degli agricoltori e sostiene la popolazione rurale, o dove talune coltivazioni perenni sono a rischio per la loro scarsa redditività (per esempio l'olivo in Europa meridionale), il rischio di un incremento potenziale pari a zero potrebbe a sua volta contribuire all'abbandono della terra e alla perdita di interesse nel mantenimento della produzione. L'allegato IV della proposta prevede misure che possono essere incluse nei piani di azione proposti dalla Commissione. Occorre evitare la sovrapposizione con altre misure, già attuate nel quadro del secondo pilastro della politica agricola comune in quanto "misure agroambientali", rendendole quantificabili.

2.2.4 Il CESE accoglie con favore l'elaborazione di piani di azione nazionali, poiché essi consentono di esprimere perfettamente quella "visibilità" delle possibili misure richiesta al punto 1.4. Al riguardo, però, devono essere osservati tre principi fondamentali:

- 1) i piani d'azione devono essere obbligatoriamente accompagnati da altre misure politiche, o affiancati da quelle già esistenti, in modo da creare condizioni quadro che consentano ai proprietari dei terreni e ai coltivatori di attuare misure efficaci nel settore LULUCF in modo economicamente sensato, senza derivarne unicamente degli oneri. Infatti, così come oggi le misure di tutela dell'ambiente in molti casi comportano dei costi e non apportano alcun profitto, e sono quindi economicamente poco attraenti, anche le misure di protezione del clima (come il mantenimento delle aree umide ad elevato contenuto organico) sono spesso poco interessanti dal punto di vista economico. Un quadro di competenza dell'UE deve offrire incentivi e incoraggiare i produttori dell'UE a raggiungere gli obiettivi stabiliti, così come deve fare anche il sistema di scambio delle emissioni, nel quale l'UE – deliberatamente – non intende inserire il settore LULUCF;
- 2) sia i piani d'azione che le procedure di controllo e notifica devono essere concepiti in modo tale da poter essere attuati con la minima spesa sia dai proprietari dei terreni e dai coltivatori che dalle amministrazioni pubbliche;
- 3) l'insieme delle misure e delle disposizioni stabilite dall'UE devono essere inequivocabilmente conformi al principio di sussidiarietà.

3. Considerazioni di carattere generale

3.1 La proposta della Commissione si prefigge di introdurre un sistema di contabilizzazione più rigoroso volto ad includere nella legislazione UE le raccomandazioni derivanti dagli accordi internazionali. Il documento rispecchia gli elementi fondamentali delle norme di contabilizzazione LULUCF rivedute, concordate a Durban nel dicembre 2011, che si applicheranno a partire dal secondo periodo di impegno nell'ambito del protocollo di Kyoto. Alcune delle sue disposizioni differiscono tuttavia dalle decisioni adottate a Durban, come in particolare la proposta di un regime di contabilizzazione obbligatoria per la gestione delle terre coltivate e dei pascoli e le proposte riguardanti le norme di contabilizzazione per le perturbazioni naturali.

3.2 La proposta di un regime di contabilizzazione obbligatoria di tutte le emissioni e assorbimenti derivanti dalle attività di gestione delle terre coltivate e dei pascoli comporterà maggiori oneri amministrativi a livello nazionale e richiederà un notevole impegno da parte della Commissione per effettuare il monitoraggio negli Stati membri. Le norme di contabilizzazione previste dalla proposta e i livelli di riferimento rivestiranno un'importanza fondamentale per il corretto funzionamento della decisione. Il CESE teme che possano esservi duplicazioni tra, da un lato, gli obblighi imposti agli Stati membri dall'UNFCCC e, dall'altro, le disposizioni legislative dell'UE.

3.3 Le foreste dell'UE apportano vantaggi socioeconomici essenziali, forniscono importantissimi servizi ecosistemici e, sottraendo all'atmosfera ogni anno il 10 % delle emissioni di anidride carbonica generate nell'UE, accrescono la capacità di risposta e di adeguamento ai cambiamenti climatici. Le foreste forniscono inoltre un'ampia varietà di prodotti sostenibili e intelligenti a base biologica, e il legno rappresenta la metà delle energie rinnovabili dell'UE. Il CESE sottolinea il ruolo multifunzionale delle foreste nella società e invita la Commissione ad adottare un approccio globale al riguardo, comprendente gli aspetti della protezione del clima e della gestione forestale sostenibile praticata nell'UE. Le foreste sono molto più di una riserva di carbonio, un fattore, questo, che dovrebbe essere riconosciuto dalle politiche in materia di clima.

4. Osservazioni

4.1 Il CESE desidera sottolineare che l'agricoltura e la silvicoltura hanno un potenziale di mitigazione del cambiamento climatico. Tuttavia, tale potenziale è limitato da condizioni e perturbazioni naturali, dal rischio di saturazione, dalla complessità dei flussi, dall'inadeguata capacità di monitoraggio delle emissioni e da considerevoli incertezze in merito ai metodi di contabilizzazione.

4.2 Il Comitato riconosce i risultati della valutazione d'impatto condotta dal Centro comune di ricerca e rispetta il parere di quest'ultimo circa la fattibilità delle proposte. Tuttavia, occorre perfezionare le conoscenze scientifiche e i metodi di monitoraggio per dare maggiore credibilità agli inventari delle emissioni di gas a effetto serra provenienti dai suoli forestali e agricoli. Bisogna migliorare sia la precisione che la coerenza di tali inventari, ed è importante prendere in considerazione le opzioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici da un punto di vista globale e con un approccio integrato. A tale proposito il Comitato fa riferimento all'esperienza di alcuni paesi, come la Danimarca e il Portogallo, le cui comunicazioni in merito all'agricoltura sono pienamente in linea con l'UNFCCC. Il CESE giudica essenziale richiamare l'attenzione sulla complessità della misurazione delle emissioni nel settore LULUCF, e non condivide l'evidente convinzione della Commissione che questo ambito debba essere incluso negli obiettivi di riduzione delle emissioni dell'UE.

4.3 La proposta della Commissione non prevede in questa fase d'includere il settore LULUCF negli impegni dell'UE in materia di clima, ma è presentata come un primo passo in tale direzione con l'istituzione di un quadro di azione adeguato. Il Comitato si rammarica che la proposta non comprenda anche una valutazione accurata degli effetti combinati, derivanti dalla silvicoltura e dall'agricoltura, di una sostituzione di combustibili fossili e di materiali non rinnovabili con biocombustibili e biomassa. Questo processo dovrebbe svolgersi in fasi successive, coprendo anche la bioeconomia e i processi energetici collegati al settore LULUCF. Tale settore non dovrebbe essere valutato isolatamente, bensì in modo integrato mettendo in atto delle sinergie con le politiche esistenti a livello UE e nei singoli Stati membri: proprio questi ultimi sono nella posizione migliore per decidere in merito alle misure adeguate.

Bruxelles, 19 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca

COM(2012) 277 final — 2012/0143 (COD)

(2012/C 351/20)

Il Parlamento europeo, in data 14 giugno 2012, e il Consiglio, in data 15 giugno 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca

COM(2012) 277 final — 2012/0143 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente, il Comitato, nel corso della 483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 148 voti favorevoli e 8 astensioni.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata

COM(2012) 332 final — 2012/0162 (COD)

(2012/C 351/21)

Il Parlamento europeo, in data 2 luglio 2012, e il Consiglio, in data 10 luglio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata

COM(2012) 332 final — 2012/0162 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente, il Comitato, nel corso della 483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 141 voti favorevoli, nessun voto contrario e 7 astensioni.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2008/971/CE del Consiglio per quanto riguarda l'inclusione di materiali forestali di moltiplicazione della categoria «qualificati» nel campo d'applicazione di detta decisione e l'aggiornamento dei nomi delle autorità responsabili dell'ammissione e del controllo della produzione

COM(2012) 355 final — 2012/0172 (COD)

(2012/C 351/22)

Il Parlamento europeo, in data 5 giugno 2012, e il Consiglio, in data 5 giugno 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2008/971/CE del Consiglio per quanto riguarda l'inclusione di materiali forestali di moltiplicazione della categoria «qualificati» nel campo d'applicazione di detta decisione e l'aggiornamento dei nomi delle autorità responsabili dell'ammissione e del controllo della produzione

COM(2012) 355 final — 2012/0172 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente, il Comitato, nel corso della 483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), ha deciso di esprimere parere favorevole sul testo proposto con 145 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2003/17/CE del Consiglio estendendo il periodo della sua applicazione e aggiornando i nomi di un paese terzo e delle autorità incaricate di certificare e controllare la produzione

COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD)

(2012/C 351/23)

Il Parlamento europeo, in data 5 giugno 2012, e il Consiglio, in data 23 luglio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, e dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2003/17/CE del Consiglio estendendo il periodo della sua applicazione e aggiornando i nomi di un paese terzo e delle autorità incaricate di certificare e controllare la produzione

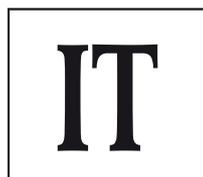
COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente, il Comitato, nel corso della 483^a sessione plenaria dei giorni 18 e 19 settembre 2012 (seduta del 18 settembre), decide di esprimere parere favorevole al testo proposto con 142 voti favorevoli, 3 voti contrari e 8 astensioni.

Bruxelles, 18 settembre 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2012/C 351/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'identificazione elettronica e sui servizi di amministrazione fiduciaria per transazioni elettroniche nel mercato interno — COM(2012) 238 <i>final</i>	73
2012/C 351/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Commercio, crescita e sviluppo — Ripensare le politiche commerciali e d'investimento per i paesi più bisognosi — COM(2012) 22 <i>final</i>	77
2012/C 351/18	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. 850/98 del Consiglio per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame e che abroga il regolamento (CE) n. 1288/2009 del Consiglio — COM(2012) 298 <i>final</i> — 2012/0158 (COD)	83
2012/C 351/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle norme di contabilizzazione e ai piani di azione relativi alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività connesse all'uso del suolo, ai cambiamenti di uso del suolo e alla silvicoltura — COM(2012) 93 <i>final</i> — 2012/0042 (COD) e alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Contabilizzare l'uso del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici — COM(2012) 94 <i>final</i>	85
2012/C 351/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca — COM(2012) 277 <i>final</i> — 2012/0143 (COD)	89
2012/C 351/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata — COM(2012) 332 <i>final</i> — 2012/0162 (COD)	90
2012/C 351/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2008/971/CE del Consiglio per quanto riguarda l'inclusione di materiali forestali di moltiplicazione della categoria «qualificati» nel campo d'applicazione di detta decisione e l'aggiornamento dei nomi delle autorità responsabili dell'ammissione e del controllo della produzione — COM(2012) 355 <i>final</i> — 2012/0172 (COD)	91
2012/C 351/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione 2003/17/CE del Consiglio estendendo il periodo della sua applicazione e aggiornando i nomi di un paese terzo e delle autorità incaricate di certificare e controllare la produzione — COM(2012) 343 <i>final</i> — 2012/0165 (COD)	92



PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2012 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + DVD annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 310 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	840 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, DVD mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	100 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), DVD, una edizione alla settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, pubblicata nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, è disponibile in 22 versioni linguistiche. Tale abbonamento comprende le serie L (Legislazione) e C (Comunicazioni e informazioni).

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

A norma del regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 156 del 18 giugno 2005, in base al quale le istituzioni dell'Unione europea sono temporaneamente non vincolate dall'obbligo di redigere tutti gli atti in lingua irlandese e di pubblicarli in tale lingua, le Gazzette ufficiali pubblicate in lingua irlandese vengono commercializzate separatamente.

L'abbonamento al Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici) riunisce le 23 versioni linguistiche ufficiali in un unico DVD multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

Vendita e abbonamenti

Gli abbonamenti ai diversi periodici a pagamento, come l'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, sono disponibili presso i nostri distributori commerciali. L'elenco dei distributori commerciali è pubblicato al seguente indirizzo:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Il sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nonché i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori.

Per ulteriori informazioni sull'Unione europea, consultare il sito: <http://europa.eu>

