

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 177



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

57° anno

11 giugno 2014

Sommario

I Risoluzioni, raccomandazioni e pareri

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

495^a sessione plenaria del CESE del 21 e 22 gennaio 2014

2014/C 177/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» (parere d'iniziativa)	1
2014/C 177/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato (parere d'iniziativa)»	9
2014/C 177/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'accessibilità come diritto umano per le persone con disabilità» (parere d'iniziativa)	15
2014/C 177/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'«accessibilità economica» dei servizi d'interesse economico generale: definizione, misure, sfide, iniziative europee» (parere d'iniziativa)	24
2014/C 177/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR)» (parere esplorativo).	32
2014/C 177/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione» COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE)	40
2014/C 177/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione» COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)	41

IT

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

495^a sessione plenaria del CESE del 21 e 22 gennaio 2014

2014/C 177/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli indici usati come valori di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari» COM(2013) 641 <i>final</i> — 2013/0314 (COD)	42
2014/C 177/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che adatta agli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea una serie di atti giuridici che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo» COM(2013) 751 <i>final</i> — 2013/0365 (COD)	48
2014/C 177/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive» COM(2013) 619 <i>final</i> — 2013/0305 (COD) COM(2013) 618 <i>final</i> — 2013/0304 (COD).	52
2014/C 177/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Pacchetto Naiades II» che comprende i tre documenti seguenti: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 718/1999 del Consiglio, del 29 marzo 1999, per quanto riguarda una politica di capacità della flotta al fine di promuovere il trasporto per via navigabile» COM(2013) 621 <i>final</i> — 2013/0303 (COD) «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e che abroga la direttiva 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio» COM(2013) 622 <i>final</i> — 2013/0302 (COD), e «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso la qualità del trasporto per vie navigabili — Naiades II» COM(2013) 623 <i>final</i>	58
2014/C 177/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Nuove misure riguardanti il mercato unico europeo delle telecomunicazioni» avente per oggetto i seguenti documenti: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012» COM(2013) 627 <i>final</i> — 2013/0309 (COD) «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul mercato unico delle telecomunicazioni» COM(2013) 634 <i>final</i>	64
2014/C 177/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'istruzione superiore europea nel mondo» COM(2013) 499 <i>final</i>	71
2014/C 177/14	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 — Comunicazione consultiva sull'uso sostenibile del fosforo» COM(2013) 517 <i>final</i>	78
2014/C 177/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive» COM(2013) 620 <i>final</i> — 2013/0307 (COD)	84
2014/C 177/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale» COM(2013) 722 <i>final</i> — 2013/0344 (COD)	88

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

495^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 21 E 22 GENNAIO 2014

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» (parere d'iniziativa)

(2014/C 177/01)

Relatore: **HERNÁNDEZ BATALLER**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 dicembre 2013.

Alla sua 495^a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 121 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il consumo collaborativo o partecipativo si estende a una serie sempre maggiore di comunità e città di tutto il mondo, che utilizzano le reti tecnologiche per fare di più con meno grazie ad attività come l'affitto, il prestito, lo scambio, il baratto, il regalo oppure condividendo prodotti su una scala che precedentemente non era immaginabile.

1.2 La sua incidenza economica ⁽¹⁾ è accompagnata da una trasformazione concettuale del lavoro che farà del consumo collaborativo o partecipativo un'importante fonte potenziale di occupazione nei prossimi anni.

1.3 Ne consegue che il consumo collaborativo o partecipativo rappresenta un'integrazione innovativa e vantaggiosa sotto il profilo economico, sociale ed ecologico per l'economia della produzione e del consumo. Esso costituisce anche una soluzione alla crisi economica e finanziaria in quanto rende possibile lo scambio in caso di necessità.

1.4 La complessità e l'importanza dell'emergere del consumo collaborativo o partecipativo esigono che le istituzioni competenti affrontino, sulla base di studi specifici, il compito di regolare e disciplinare le pratiche che si sviluppano in tale settore, affinché possano essere stabiliti i diritti e i doveri di tutti i soggetti che vi operano. Il consumo collaborativo o partecipativo può, da un lato, provvedere alle necessità sociali nei casi in cui il suo approccio non sia commerciale e, dall'altro, contribuire in quanto attività lucrativa alla creazione di posti di lavoro in osservanza della legislazione fiscale, delle norme in materia di sicurezza, responsabilità, protezione del consumatore e di altre norme vincolanti.

⁽¹⁾ <http://www.web-strategist.com/blog/2013/07/27/collaborative-economy-industry-stats>.

1.5 La Commissione dovrebbe occuparsi del consumo collaborativo o partecipativo nel quadro del suo programma di lavoro, intervenendo in diverse fasi:

- in un primo momento, raccogliendo i diritti e principi fondamentali che sono già sanciti nel diritto dell'Unione europea e che proteggono i cittadini, come ha fatto con il codice dei diritti online dell'Unione;
- successivamente, elaborando studi al riguardo, indispensabili in quanto azioni volte a identificare gli eventuali ostacoli allo sviluppo di queste attività e i problemi da risolvere, sottolineando il valore europeo dell'adozione di una misura di ambito unionale; per tale motivo la Commissione dovrebbe mettere a disposizione risorse finanziarie sufficienti, sia nell'ambito della DG Sanco sia nell'ambito della DG Giustizia;
- creando inoltre una banca di dati e scambi di esperienze e buone pratiche del consumo collaborativo o partecipativo che risulti accessibile a tutti i consumatori. Inoltre, potrebbe lanciare campagne di sensibilizzazione e informazione sul consumo collaborativo o partecipativo;
- infine, facendo tesoro di tutte queste esperienze per procedere all'armonizzazione delle norme volte alla soluzione dei problemi transfrontalieri e di quelli che apportano una dimensione europea a questa materia.

2. Introduzione

2.1 Il progressivo esaurimento del sistema attuale e la sua incapacità di soddisfare le richieste individuali e collettive dei cittadini rende conveniente l'emergere di alternative adatte alle necessità e alle sfide aperte da un futuro costituito dalle reti digitali.

2.2 Il presente parere d'iniziativa è in linea con quanto stabilito dalla strategia Europa 2020, che propone un consumo di beni e servizi conforme a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e, inoltre, capace d'incidere sulla creazione di posti di lavoro, la produttività e la coesione economica, sociale e territoriale. Inoltre vi sono altre strategie dell'UE che incidono in modo più o meno diretto sulla sfera del consumo collaborativo, ad esempio la comunicazione sul piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile»⁽²⁾, l'iniziativa sull'innovazione sociale in Europa e l'Agenda digitale per l'Europa.

2.3 Il consumo collaborativo o partecipativo può implicare un comportamento resiliente rispetto all'attuale situazione economica e finanziaria, e può offrire risposte alle crescenti incertezze causate dalla crisi. Esso può anche rappresentare un'opportunità per riprendere la strada di uno sviluppo sostenibile in campo economico, umano e sociale, nonché di uno sviluppo armonico con il pianeta in campo ambientale.

2.4 D'altra parte, gli eccessi dell'iperconsumo hanno contribuito a creare enormi disparità fra le regioni produttrici e quelle consumatrici aventi come conseguenza l'innaturale coesistenza di esclusione sociale e obesità, sprechi e precarietà. Il consumo collaborativo o partecipativo può rappresentare uno strumento di mercato complementare con cui rilanciare e rigenerare il mercato interno, risanandolo e rendendolo più equilibrato e sostenibile, a condizione di poter disporre di strutture fisse.

2.5 Di fronte alla patente insostenibilità della sovrapproduzione e dell'iperconsumo, il consumo collaborativo o partecipativo promuove valori cooperativi e l'esercizio della solidarietà. La rivista Forbes ha stimato recentemente che il flusso di redditi dovuti al consumo collaborativo supererà quest'anno i 3,5 miliardi di dollari, con una crescita superiore al 25 %.

2.6 Ciò è possibile in quanto l'offerta e il consumo sono concepiti non come un semplice possesso di beni, ma come l'accesso condiviso al loro utilizzo, per la soddisfazione di necessità reali e una realizzazione personale non tributaria del consumo simbolico e del perseguimento di esigenze indotte e create artificialmente.

2.7 Mentre i prodotti della società di consumo convenzionale sono pensati per la proprietà individuale, il consumo rapido e un'eliminazione prematura, la creazione di prodotti durevoli e destinati a un uso intensivo affinché possano essere utilizzati da diverse persone, oppure nel corso di tutta la vita dello stesso consumatore o utente, sono marchi di identità del consumo collaborativo o partecipativo, e contribuiscono a un comportamento più ecologico nei cicli di vita dei beni utilizzati. Le nuove tecnologie (*peer to peer* e reti sociali) mettono in risalto l'importanza della comunità virtuale e di quella reale.

⁽²⁾ COM(2008) 397 final.

2.8 Con la crisi economica si sta estendendo la tendenza a possedere meno, fare attenzione alle spese e tener conto della retribuzione percepita nel coprire o soddisfare le necessità, secondo il principio per cui al fine di godere del benessere non è necessario accumulare.

2.9 La questione affonda le radici nella relazione fra le persone che hanno bisogno di accedere a una risorsa e quelle che dispongono di tali risorse che rimangono però sottoutilizzate e che possono essere prestate, regalate, scambiate, affittate ecc. Questa relazione si basa su un sentimento di comunità, di condivisione e partecipazione fra gli utenti, in un contesto in cui la fiducia è il vincolo che consente di stabilire tali contatti, sviluppare un consumo alternativo e, alla lunga, mantenere le relazioni create. Tutto questo avviene necessariamente in un contesto di trasparenza, specie a livello finanziario, e di responsabilità delle piattaforme che promuovono il consumo collaborativo.

2.10 Al riguardo, il potere della collaborazione e la condivisione mediante la tecnologia tendono a cambiare il nostro modo di concepire la proprietà e le relazioni commerciali ⁽³⁾. Il prodotto non soltanto si vende ma si affitta, ridistribuisce o condivide, come avviene con i servizi.

2.11 I consumatori vogliono possedere meno ma avere maggiori benefici. I benefici razionali percepiti sono imperniati sulla riduzione e sugli aspetti pratici, ma gli aspetti emotivi forniscono un senso di autoaffermazione e di appartenenza ⁽⁴⁾. Offrendo alternative comode e spesso più economiche, con le iniziative di consumo collaborativo si ottimizzano le risorse già disponibili e si evita di fabbricare nuovi prodotti superflui. In definitiva, condividere è una pratica redditizia e sostenibile.

2.12 Basta riflettere sulla digitalizzazione dei contenuti (fotografie, musica, video, libri ecc.) per constatare che questa ha consentito a molte persone di rendersi conto che, spesso, ciò che si vuole non è il disco in quanto tale, bensì la musica che in esso è registrata. Accedendo al bene nel momento in cui se ne ha bisogno si può ottenere soddisfazione, ancor più se questo richiede una minore disponibilità o un minore utilizzo dello spazio personale.

2.13 La proposta del consumo collaborativo o partecipativo apre anche una soluzione a tutte le categorie più vulnerabili, in particolare alle famiglie in una situazione economica difficile o che, nelle attuali circostanze sociali, si sono trovate escluse dai canali convenzionali di accesso al credito per l'acquisizione dei beni loro necessari. Inoltre, il consumo collaborativo o partecipativo apre una nuova possibilità a coloro che, potendo accedere al mercato dei beni e servizi nella maniera tradizionale, scelgono deliberatamente di non farlo in conformità dei propri valori personali.

2.14 A partire dal 1999, il consumo sostenibile è stato riconosciuto dalle Nazioni Unite in quanto diritto fondamentale del consumatore, mentre i testi legislativi dell'Unione europea per la protezione dei consumatori, essendo precedenti a tale data, non contemplano tale diritto anche se sarebbe opportuno riconoscerlo, come ha già chiesto espressamente il CESE ⁽⁵⁾, mediante una modifica dei trattati che preveda il «principio di sviluppo di una politica del consumo [...] sostenibile».

Il CESE ha anche approvato dei pareri relativi all'economia verde ⁽⁶⁾ e un parere sull'obsolescenza programmata ⁽⁷⁾. Recentemente il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sull'agenda dei consumatori, ha chiesto espressamente alla Commissione di occuparsi dell'argomento.

3. Consumo collaborativo o partecipativo: approccio concettuale

3.1 È abituale definire il consumo collaborativo o partecipativo come la maniera tradizionale di condividere, scambiare, prestare, affittare e regalare ridefinita attraverso la tecnologia moderna e le comunità.

Da questa definizione risulta che il consumo collaborativo o partecipativo non è affatto un'idea nuova, ma il riscatto di una pratica che si avvale della tecnologia moderna affinché il servizio sul mercato sia molto più efficiente ed estensibile. Allo stesso tempo, il consumo collaborativo o partecipativo deve sempre essere conseguenza di un'iniziativa propria e basarsi sulla partecipazione volontaria.

⁽³⁾ Botsman, Rachel. *What's Mine is Yours: The Rise of Collaborative Consumption* («Ciò che è mio è tuo: la nascita del consumo collaborativo»).

⁽⁴⁾ Studio realizzato da *Carbonview Research* per Campbell Mithun, 2012.

⁽⁵⁾ GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 71.

⁽⁶⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag.18.

⁽⁷⁾ CESE 1904/2013, Durata di vita dei prodotti e informazione del consumatore (non ancora pubblicato in GU).

3.2 Esso rappresenta una terza ondata di Internet, in cui le persone si incontrano sulla rete per condividere cose al di fuori della rete stessa. Viene anche descritto, in modo molto azzeccato, in base alla sua funzione di mettere in circolazione tutto quello che esiste.

3.3 Appare chiaro che la genesi del consumo collaborativo o partecipativo ha tre precursori: la crisi economica (e di valori), l'espansione delle reti sociali e il comportamento collaborativo o partecipativo su Internet. Ciononostante, per il suo progresso nel contesto delle economie sviluppate, sono fondamentali i seguenti fattori: fiducia nel bene comune, capacità inutilizzata e tecnologia ⁽⁸⁾.

3.4 La fiducia tra sconosciuti è forse il punto critico per il successo del consumo collaborativo o partecipativo. Da parte sua, la tecnologia consente alle persone di accedere a servizi nel mondo virtuale (online) che le aiutano anche a creare connessioni nel mondo reale (offline) con un maggior grado di fiducia.

3.5 Per la condivisione delle risorse occorrono fiducia e buona reputazione, in particolare quando si tratta di attrarre nuovi utenti. Le iniziative di consumo collaborativo o partecipativo devono riuscire a far sì che le loro comunità risultino sicure.

3.6 In questo modo, si può prevedere che la condivisione online è un buon segno circa la propensione a condividere offline. Nel mondo offline, il modo più semplice di creare fiducia nei confronti della condivisione è limitare le dimensioni della comunità o ricorrere a un tipo di comunità esistente in cui si è già instaurato un certo grado di fiducia e affinità. Alcuni progetti di consumo collaborativo o partecipativo consentono di creare gruppi chiusi in cui coprire le necessità degli utenti e generare fiducia, dal momento che simili gruppi sono più facili da gestire.

3.7 Quando si crea un sentimento di comunità fra gli utenti del servizio si potenzia anche la fiducia nello stesso servizio e fra i suoi utenti. Questi ultimi vigileranno sulle proprie azioni e interazioni in modo da costruire e proteggere la propria reputazione, dal momento che quest'ultima è l'elemento che consente loro di interagire con la comunità e di utilizzare il sistema, come succede in tutti i mercati.

3.8 Per quanto riguarda i rischi, è impossibile eliminarli completamente. In ogni caso, le piattaforme che agevolano gli scambi devono assicurarsi che i loro componenti conoscano tali rischi e dispongano delle informazioni sufficienti per gestirli in modo efficace.

3.9 D'altra parte, la tecnologia rappresenta un fattore essenziale per ottimizzare la localizzazione delle risorse, aggregare gruppi di persone con interessi comuni e costruire comunità. Le tecnologie mobili e in tempo reale aumentano la velocità e la comodità sia nell'aggiungere informazioni sulla localizzazione sia per facilitare un sistema di pagamento semplice qualora sia necessario.

3.10 Per quel che concerne la concezione del flusso del servizio, gli sforzi dovranno tuttavia essere orientati a far sì che questo sia accessibile e di facile uso, promuovendo un rapporto di vicinanza e fiducia tra gli utenti e con il fornitore del servizio stesso, mettendo a disposizione misure di sicurezza sufficienti e rassicuranti e raccogliendo le esperienze degli utenti per stabilire banche della reputazione grazie alle banche dati centralizzate adeguate.

3.11 Quest'ultimo aspetto della reputazione acquista una particolare importanza in quanto catalizzatore di trasformazioni di tipo economico e sociale. Di fatto, si è stimato che il «capitale di reputazione» ⁽⁹⁾ potrà fungere da seconda moneta, il cui valore è rappresentato da un'offerta di fiducia. Si potrebbe argomentare che questo capitale di reputazione si sta trasformando nell'elemento fondamentale dell'economia del XXI secolo, nella misura in cui significa coniugare la potenza antica del passaparola con la capacità «virale» di una società in rete.

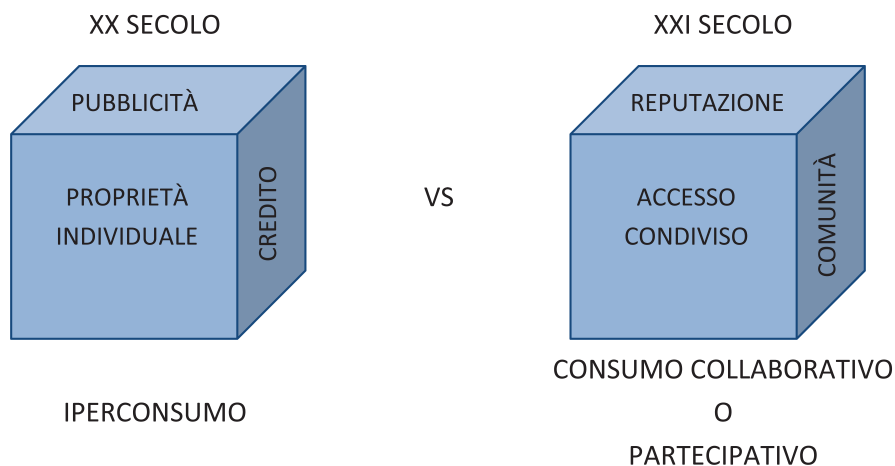
3.12 I cittadini stanno già esprimendo le proprie esigenze e i propri interessi comportandosi e consumando in modo più logico e trasparente, includendo fra i propri criteri d'acquisto elementi di mercato carattere sociale e aggiungendo con la propria partecipazione un contenuto emotivo alle decisioni che prendono.

3.13 In pratica, il consumatore impegnato presta la propria influenza e il proprio sostegno a una marca, partecipando attivamente al successo dell'iniziativa condivisa, il che consolida e rafforza ulteriormente il processo.

⁽⁸⁾ Albert Cañigueral www.consumocolaborativo.com.

⁽⁹⁾ Rachel Botsman parla di «capitale della reputazione» intendendo il valore della reputazione nelle comunità e sui mercati, nonché in termini di intenzioni, capacità e valori.

3.14 In sintesi, si tratta di riformulare l'equazione: credito + pubblicità + proprietà individuale = iperconsumo, che riflette lo spirito del XX secolo, con un'altra, che si propone di rappresentare il secolo attuale: reputazione + comunità + accesso condiviso = consumo collaborativo o partecipativo.



3.15 Il consumo collaborativo condivide numerosi obiettivi delle politiche dell'Unione, specie la politica del mercato interno, ad esempio l'obiettivo di incrementare l'efficienza delle risorse o di fare progressi in termini di innovazione sociale, creando occupazione e benessere economico. Molte nuove imprese impegnate nel consumo collaborativo operano sul territorio dell'Unione, e per questo motivo il continente può diventare una «incubatrice» di modelli innovativi di transazione, capace di creare uno sviluppo economico maggiormente sostenibile.

3.16 Dato che il consumo collaborativo costituisce un cambiamento di rilievo sul piano economico, sociale e culturale, la Commissione deve rimuovere gli ostacoli che potrebbero frenare a livello europeo lo sviluppo di queste attività, definendo un quadro regolamentare che crei certezza a lungo termine nel settore.

4. Migliori pratiche di consumo collaborativo o partecipativo

4.1 Esiste già un ampio spettro di proposte ed esperienze di consumo collaborativo o partecipativo a livello globale le quali rendono evidente che un altro modo di consumare non solo è possibile ma consente di contribuire, in buona misura, a migliorare il mondo in cui viviamo e, ancor più importante, a preservare quello delle generazioni future.

4.2 In risposta alla crisi economica sono apparse, ad esempio, piattaforme per la compravendita di vestiti da sposa e relativi accessori di seconda mano, per l'accoglienza in casa, l'affitto di veicoli o di abiti di gala, anche per quanto riguarda capi di alta moda o accessori di lusso, nonché comunità i cui utenti indicano un incarico, come montare un mobile o ritirare un pacco, e il prezzo che offrono alla persona disposta ad effettuarlo.

4.3 Un esempio paradigmatico del valore del consumo collaborativo o partecipativo è fornito dall'elevato numero di apparecchi e utensili di cui non si fa mai un uso frequente malgrado il prezzo pagato per acquistarli oppure, in modo del tutto analogo, dal sottoutilizzo dei beni o dalla mancata ottimizzazione del rendimento derivato dal loro utilizzo o dal godimento integrale delle loro prestazioni. Basti pensare a esempi tipici, come acquistare un trapano per utilizzarlo solo venti minuti in tutta la propria vita, oppure comprare un'automobile affinché stia più tempo parcheggiata che in movimento.

4.4 Il 55 % degli europei desidera un consumo sostenibile, anche se significa pagare di più. Le intenzioni dei consumatori per gli anni a venire nei confronti dei modi di consumo alternativi si ripartiscono come segue ⁽¹⁰⁾:

— baratto — 19 %;

— affitto — 22 % nel caso degli apparecchi;

— acquisti in gruppo — 19 %;

⁽¹⁰⁾ Studio «I consumatori europei in modo alternativo». Osservatorio Cetelem, 2013.

- fai da te — 12 % nel caso del cucito;
- acquisti a chilometro zero — il 75 % degli intervistati vuole evitare gli eccessi nella distribuzione;
- acquisto di prodotti di seconda mano — 19 %.

4.5 Anche se il consumo collaborativo o partecipativo comprende iniziative molto diverse, tutte hanno in comune, come già detto, il fatto di agevolare il rapporto fra quanti dispongono di risorse sottoutilizzate e quanti hanno bisogno di quelle stesse risorse. Tale caratteristica è illustrata al meglio dal fatto che si tende a parlare di fabbricare prodotti più ecologici: in realtà, è ancor più ecologico fare un uso ottimale dei prodotti di cui già si dispone.

4.6 Il consumo collaborativo presenta effetti diretti, ad esempio un minor consumo di risorse, emissioni limitate di CO₂ o una maggiore richiesta di prodotti di buona qualità visto che sono destinati al prestito, alla locazione o alla riparazione; esso promuove un design ecocompatibile per consentire a più utilizzatori di sperimentare un prodotto, favorisce la sostenibilità e il ripetuto adeguamento di prodotti compatibili alle esigenze personali, migliora l'interazione sociale, lo sviluppo delle comunità e la fiducia tra i cittadini e infine favorisce l'accesso dei consumatori a basso reddito a prodotti di alta qualità. Il consumo collaborativo può avere anche altri effetti indiretti.

4.7 Dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, il concetto più vicino a quello di consumo collaborativo o partecipativo sarebbe la prestazione di un servizio ai sensi dell'articolo 57 del TFUE, ma si aprono numerosi interrogativi. Nell'ambito del consumo collaborativo, tuttavia, occorre fare una distinzione tra le attività senza fini di lucro e le attività destinate a creare un utile. Solo queste ultime meritano l'attenzione del legislatore europeo.

4.8 Al fine di mettere ordine nella crescente eterogeneità delle iniziative che fanno capo al concetto di consumo collaborativo o partecipativo, vanno considerati quattro settori dell'economia della condivisione: da consumatore a consumatore (C2C), da consumatore a consumatore passando per un'impresa (C2B) da impresa a consumatore (B2C) e da impresa a impresa (B2B).

4.9 D'altro canto, si propone una categorizzazione secondo tre sistemi⁽¹¹⁾: sistemi basati sul prodotto, mercati di redistribuzione e stili di vita collaborativi.

4.10 Come è possibile constatare, qualunque ambito della vita quotidiana può essere oggetto di consumo collaborativo o partecipativo⁽¹²⁾:

- mobilità (*carsharing*, affitto e uso condiviso di veicoli, taxi, biciclette e posti di parcheggio, *carpooling* o occupazione dei posti vuoti delle auto con altri passeggeri che si dirigano verso la stessa destinazione),
- efficienza energetica (uso condiviso degli apparecchi domestici),
- alloggio e spazi per la coltivazione (affitto di abitazioni, uso condiviso di alloggi e orti urbani e rurali),
- imprese (*coworking* o condivisione dello spazio ufficio),
- comunicazioni (piattaforme per il telefono mobile in cui gli utenti possono comprare e vendere beni e servizi a persone che vivono nella stessa comunità),
- lavoro (piccoli incarichi, assunzione di persone per compiti determinati, soluzioni a domicilio in cui si aggiudicano al migliore offerente compiti che vanno dall'appendere quadri al montare mobili),
- cultura (*bookcrossing* o «giralibri», nonché baratto di libri, promozione di scambi culturali fra giovani di diversi paesi),
- istruzione (comunità digitali per imparare le lingue),

⁽¹¹⁾ Rachel Botsman.

⁽¹²⁾ Alcuni elenchi di progetti di consumo collaborativo o partecipativo:
<http://www.collaborativeconsumption.com/directory/>
<http://www.consumocolaborativo.com/directorio-de-proyectos/>
<http://consocollaborative.com/1704-100-sites-de-consommation-collaborative.html>
<http://collaboriamo.org/>
<http://www.kokonsum.org/plattformen>
<http://www.gsara.tv/~ouishare/>.

- tempo e capacità (banche del tempo),
- tempo libero (condivisione di contenuti digitali),
- finanze (prestiti fra privati, prestiti diretti di privati a piccole e medie imprese, *crowdfunding* o «finanziamento collettivo», *crowdfunding for crowdbenefits*, cioè finanziamento collettivo per il bene comune),
- turismo (esperienze gastronomiche in case private e scambio *peer to peer* di generi alimentari),
- arte, e anche mercatini di scambio e regalo di vestiti e oggetti per bambini, riparazione e riciclaggio di oggetti, fra le tante iniziative che si potrebbero aggiungere ma la cui analisi esaustiva esula dagli obiettivi del presente parere),
- maggiore uso di energie rinnovabili condividendo se possibile l'energia in eccesso attraverso reti intelligenti.

4.11 In genere, basterebbe individuare quali beni, conoscenze e servizi presentino una capacità inutilizzata e possano essere condivisi in un quadro favorevole allo sviluppo del consumo collaborativo o partecipativo come quello che riunisce una situazione economica di debolezza persistente, una domanda crescente di sviluppo etico e sostenibile e una vita quotidiana in cui i cittadini sono sempre più interconnessi. Tutte queste condizioni sono presenti al momento attuale.

5. Proposta di iniziative e strategia d'azione

5.1 Per i motivi su esposti, si esorta la Commissione europea a adottare misure di protezione dei consumatori affinché, a partire dagli studi necessari, possano essere elaborate le iniziative qui descritte.

5.2 Qui di seguito si passano in rassegna in modo schematico le linee di azione che si ritiene debbano far parte di una strategia per uno sviluppo ordinato del consumo collaborativo o partecipativo, in quanto misure a sostegno, integrazione e supervisione della politica di protezione dei consumatori portata avanti dagli Stati membri:

- a) definire il contesto giuridico e fiscale delle attività comprese nel concetto di consumo collaborativo o partecipativo, regolamentando e disciplinando, se del caso, aspetti come la responsabilità giuridica, l'assicurazione, i diritti di utilizzo, i diritti contro l'obsolescenza programmata ⁽¹³⁾, le imposte sulla proprietà, gli standard qualitativi, la definizione dei diritti e dei doveri, eventualmente l'eliminazione delle restrizioni e degli ostacoli al commercio intracomunitario e le possibili distorsioni dovute alla legislazione;
- b) educare, sensibilizzare e rendere consapevole la popolazione circa le iniziative di consumo collaborativo o partecipativo e i vantaggi individuali e collettivi che comportano; far conoscere gli aspetti vincolanti del quadro giuridico esistente in materia di prodotti condivisi (ad esempio il riciclaggio, il riutilizzo, la manutenzione e la sostenibilità);
- c) informare e fornire un orientamento ai consumatori e agli utenti per quanto riguarda una partecipazione responsabile alle iniziative, promuovendo i progetti pilota e le azioni sul consumo collaborativo;
- d) promuovere il consumo collaborativo o partecipativo a partire dalle esperienze del tipo di *ShareableCities*, i trasporti condivisi e altri ambiti come quelli relativi ai pasti, agli alloggi e ai lavori condivisi;
- e) incoraggiare strutture stabili creando spazi per lo sviluppo del consumo collaborativo o partecipativo, in particolare per quanto riguarda le tecnologie e le reti;
- f) potenziare ed estendere il consumo collaborativo o partecipativo attivando e rendendo più dinamiche le reti promosse;

⁽¹³⁾ Programmazione della fine della vita utile di un prodotto o di un servizio in modo che la sua concezione abbrevi la durata della sua capacità reale di funzionamento o utilità.

- g) far partecipare le istituzioni europee ad iniziative di consumo collaborativo o partecipativo, sia in qualità di utenti sia mettendo a disposizione le proprie risorse;
- h) coinvolgere la società civile affinché svolga un ruolo attivo nell'accesso ai beni pubblici garantendo il massimo beneficio per la società e creando infrastrutture collettive condivise;
- i) si propone inoltre che la strategia di azione si svolga specificamente nei seguenti settori:
- **educativo:** in ambito scolastico l'azione deve essere proattiva, ossia il lavoro realizzato coi bambini in tenera età deve essere finalizzato all'acquisizione e al consolidamento di capacità, abitudini e valori in linea con la creazione di iniziative di consumo collaborativo o partecipativo;
 - **associativo nel mondo del consumo:** le organizzazioni dei consumatori e degli utenti, costituite in reti, possono svolgere un duplice ruolo nella strategia, sia attivamente con il lancio di iniziative sia reattivamente partecipando alle stesse;
 - **cooperativismo:** il movimento cooperativo può diventare il principale alleato del consumo collaborativo o partecipativo, poiché le due sfere condividono principi e valori. Per questo, il movimento cooperativo può rafforzare le iniziative, sia in modo attivo che reattivo, ospitando nel proprio tessuto le reti di consumo collaborativo o partecipativo che risultino funzionali ai rispettivi obiettivi⁽¹⁴⁾. Le cooperative di consumo e le cosiddette cooperative a chilometro zero⁽¹⁵⁾ sono già una realtà;
 - **cittadinanza:** la popolazione adulta, e i cittadini in generale, ricercando e partecipando alle iniziative di consumo collaborativo o partecipativo di cui sono destinatari, possono esercitare un'azione reattiva che, in più, risulta utile per la loro realizzazione personale mediante l'integrazione e aiuta la coesione sociale per il fatto che si gode collettivamente dei beni comuni.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Salcedo Aznal, Alejandro — *Cooperativismo 3.0 — 100 años de cooperativismo de consumidores y usuarios: historia y futuro* («Cooperativismo 3.0 — Cento anni di cooperativismo di consumatori e utenti: storia e futuro»), pagg. 65-68. UNCCUE, 2013.

⁽¹⁵⁾ Cooperative di produzione o attività connesse con l'economia locale che riducono al minimo l'impatto dovuto alla distribuzione e al trasporto su lunghe distanze.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato (parere d'iniziativa)»

(2014/C 177/02)

Relatore: **PALMIERI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29 paragrafo 2 del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Una strategia di lotta all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2013.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene necessario ribadire l'importanza del contrasto all'economia sommersa e al lavoro non dichiarato, in parallelo e in sinergia con l'attenzione dedicata dalla Commissione europea, da istituzioni specializzate come Eurofound e da altre organizzazioni internazionali, a cominciare dalla Banca mondiale.

1.2 Il CESE, di fronte alla grave crisi economica che persiste in Europa, evidenzia l'effetto negativo di tali fenomeni in termini dinamici sulla crescita dimensionale delle imprese e sulle opportunità di innovazione e di miglioramento del capitale umano. L'emersione delle imprese e dei lavoratori sommersi rappresenterebbe anzi un fattore della ripresa economica e porrebbe le basi per un più duraturo sviluppo.

1.3 Sebbene si tratti di politiche di competenza degli Stati membri (SM), è ampiamente riconosciuto che un efficace contrasto passa anche per un sistematico scambio di informazioni, dati e valutazioni a livello europeo, in modo da realizzare il coinvolgimento e la cooperazione delle autorità incaricate e delle parti sociali coinvolte.

1.4 Per la sua natura, il CESE rappresenta quindi il luogo ideale dove favorire e incentivare la condivisione di strumenti, politiche e buone prassi, per intervenire sia sui fattori economici che sul contesto culturale e sociale, nell'ambito della strategia definita dall'Unione europea (UE) per il contrasto all'occupazione irregolare e all'evasione fiscale, fondata sull'inclusione nel mercato del lavoro formale.

1.5 In primo luogo, il CESE considera determinante una valutazione quantitativa e qualitativa di tali fenomeni, fortemente eterogenei nei diversi Stati membri (SM), e dei loro effetti negativi economici e sociali, che a loro volta incidono in maniera differenziata negli SM sulla base delle diverse condizioni strutturali e di contesto. Senza dati e informazioni coerenti nei diversi SM perde vigore la strategia di contrasto, che ha bisogno sia di misure volte a misurare l'estensione del problema che di valutazioni sull'impatto delle politiche perseguite.

1.6 Di conseguenza, il CESE propone di superare il problema metodologico nelle stime della dimensione e dell'evoluzione dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, tuttora incomplete e non condivise, utilizzando il metodo basato sulle rilevazioni della forza lavoro condotte in maniera omogenea in tutti gli SM. Questo metodo è sviluppato in particolare dall'Istituto italiano di statistica, e quindi testato in un paese particolarmente esposto a tali fenomeni, peraltro con ampia eterogeneità regionale.

1.7 Il principale elemento di eterogeneità riguarda l'estensione dell'economia sommersa, che in alcuni SM e in alcune regioni arriva al 30 % del prodotto complessivo, rappresentando non tanto un problema residuale, quanto piuttosto una parte integrante del loro sistema produttivo. Pertanto il CESE ribadisce la necessità di attivare un mix differenziato di politiche di contrasto — articolate nei diversi territori, nei diversi settori produttivi e per le diverse tipologie di lavoro coinvolte — in maniera da affrontare adeguatamente gli specifici fattori non solo economici, ma anche culturali e sociali che alimentano l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato.

1.8 Le parti sociali possono contribuire a far emergere il sommerso, soprattutto nelle aree dove non rappresenta un semplice escamotage per risparmiare sui costi di produzione, ma appare come parte integrante del tessuto produttivo. Le politiche di contrasto richiedono, infatti, l'attivazione di network tra attori europei, nazionali e locali, consapevoli del problema e capaci di promuovere azioni per rendere il sommerso non più conveniente. Ciò è possibile penalizzando chi lo pratica con misure efficaci di deterrenza e incentivandone l'emersione con azioni preventive e curative, probabilmente più utili nell'attuale crisi economica.

1.9 Nei territori il CESE si fa promotore dell'attivazione di osservatori sul sommerso a livello regionale, con rappresentanti dei datori di lavoro, dei sindacati e delle autorità pubbliche competenti, allo scopo di studiare il problema e la sua evoluzione nel tempo, identificarne le caratteristiche prevalenti, valutare le più efficaci misure di intervento e monitorarne la concreta attuazione.

1.10 Il CESE richiede di non limitare il contrasto al sommerso entro i confini dell'UE, ma anche di applicare la responsabilità sociale d'impresa alla mancanza degli standard minimi di lavoro decente in paesi terzi che effettuano subforniture verso l'UE. Si tratta di una pratica che non solo danneggia la concorrenza tra imprese, ma che si espone all'utilizzo di lavoro minorile e mette a rischio l'incolumità di tali lavoratori, quando le stesse misure basilari di sicurezza vengono ignorate, come accaduto recentemente nel crollo di una fabbrica in Bangladesh.

2. L'impegno dell'Unione europea per l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato

2.1 Nell'ambito della strategia Europa 2020 dell'Unione europea (UE) — volta a raggiungere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva — agli orientamenti per gli Stati membri (SM) in materia di politiche economiche vengono associati e integrati orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione, tra cui il contrasto all'economia sommersa e al connesso lavoro non dichiarato, irregolare o informale, che rimangono di competenza degli SM⁽¹⁾. Il concetto generico di economia sommersa raggruppa diverse attività, da quelle legali realizzate illecitamente a quelle illegali. Il lavoro non dichiarato è definito come «qualsiasi attività retribuita lecita di per sé ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenendo conto delle diversità dei sistemi giuridici vigenti negli SM. Detta definizione (...) abbraccia attività disparate che vanno dai servizi informali rivolti alle famiglie al lavoro nero delle persone che soggiornano illegalmente; restano però escluse le attività criminali»⁽²⁾.

2.1.1 Il sommerso incide sul corretto funzionamento delle attività produttive e sulla qualità della forza lavoro, ostacolando le politiche economiche, sociali e di bilancio orientate alla crescita, e mettendo in discussione gli sforzi per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi economici e occupazionali stabiliti nella strategia Europa 2020. Gli effetti negativi si aggravano di fronte all'impatto sociale e occupazionale della crisi economica, che riduce le opportunità di lavoro e mette a rischio le prospettive di profitto e di reddito per imprese e lavoratori.

2.1.2 Negli ultimi anni è infatti cresciuta l'attenzione, nel quadro della Strategia europea per l'occupazione (SEO), verso questi fenomeni⁽³⁾, affrontati sia direttamente che all'interno di considerazioni più generali sulla necessità di riforme nel mercato del lavoro, oltretutto in relazione a temi collaterali quali l'immigrazione illegale nell'UE e il lavoro dignitoso nei paesi terzi.

⁽¹⁾ «Verso una ripresa forte di occupazione», COM(2012) 173 final, paragrafo 1.1; decisione del Consiglio 2010/707/UE sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, orientamento numero 7.

⁽²⁾ COM(2007) 628. Una definizione analoga è utilizzata dall'OCSE. La Banca Mondiale propone invece di considerare i lavoratori dipendenti senza contratto e gli autonomi con cinque dipendenti o meno non occupati in attività professionali.

⁽³⁾ — 2013 ILO Working Document «Labour Inspection and Undeclared Work in the EU».

— Database e rapporto Eurofound del 2013 «Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008»

— «Pacchetto occupazione 2012»: Comunicazione della Commissione «Verso una ripresa forte di occupazione».

— Comunicazioni della Commissione del 2012 e 2013 «Analisi annuale della crescita».

— Raccomandazioni specifiche per paese 2012 e 2013.

— 2012 PROGRESS Mutual Learning Programme peer review su «Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment».

— Comunicazione della Commissione del 2010 «Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione», COM(2010) 682 final.

— Decisione del Consiglio 2010/707/UE del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche per l'occupazione degli Stati membri».

— Comunicazione della Commissione del 2007 «Rafforzare la lotta al lavoro sommerso», COM(2007) 628 final.

— Survey Eurobarometro speciale del 2007 sul lavoro non dichiarato.

— Comunicazione della Commissione «Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo», COM(2007) 627.

— Libro verde su «Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo», COM(2006) 708.

— 2010 «Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work» (Regioplan study).

2.1.3 In particolare, l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato sono elementi del Pacchetto Occupazione promosso nell'aprile 2012, dell'Analisi Annuale della Crescita 2012 e 2013, e di Raccomandazioni a parecchi SM in merito al contrasto dell'occupazione irregolare e dell'evasione fiscale. Nel Programma di lavoro della Commissione⁽⁴⁾, tra le iniziative legislative da realizzare entro il 2014, vi è la «Piattaforma europea per contrastare il lavoro in nero» per migliorare la collaborazione tra le autorità coinvolte negli SM, diffondere le migliori pratiche e individuare alcuni principi comuni.

2.2 Un elemento cruciale viene ravvisato nella partecipazione delle organizzazioni datoriali e sindacali al processo decisionale: «Le parti sociali svolgono un ruolo importante sul piano nazionale nella definizione delle norme del mercato del lavoro»⁽⁵⁾. In parallelo, quindi, anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha discusso e favorito l'evoluzione delle politiche europee contro l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, approvando due pareri nel 1999 e nel 2005⁽⁶⁾.

2.2.1 Con il primo parere il CESE valutò positivamente la strategia di contrasto fondata sull'inclusione nel mercato del lavoro formale e su un mix di politiche adattabili ai diversi contesti normativi e produttivi degli SM. Furono altresì evidenziati alcuni elementi di ambiguità o di sottovalutazione in merito alla definizione di lavoro non dichiarato, alla distinzione tra chi è costretto a rimanere sommerso e chi sceglie deliberatamente di non regolarizzarsi, al peso degli oneri amministrativi e fiscali per le piccole e medie imprese e l'artigianato, alla gestione degli immigrati irregolari, alla regolazione delle nuove forme di lavoro, all'eterogeneità dell'insieme dei lavoratori non dichiarati, alla possibile inefficacia di alcune misure di contrasto previste.

2.2.2 Il secondo parere fu adottato dal CESE nel 2005 di propria iniziativa⁽⁷⁾, ribadendo le criticità già evidenziate nel parere precedente e aggiungendo ulteriori elementi. Tra essi vi sono il miglioramento degli incentivi per regolarizzare l'occupazione, la riduzione degli adempimenti burocratici nella creazione di nuove imprese, un'attenzione specifica alle lavoratrici a basso salario, la promozione di campagne informative ed educative per imprese e lavoratori, l'implementazione di un sistema efficace di controlli e sanzioni come disincentivo, l'attenzione agli standard di lavoro nei paesi terzi, il legame con la disoccupazione.

3. Osservazioni di carattere generale: la necessità di intervenire

3.1 Il sommerso deriva non solo da costi percepiti come eccessivi (in particolare del lavoro), e non è quindi solo finalizzato all'illecita riduzione dei costi di produzione a seguito di frode fiscale e previdenziale. Riguarda anche la volontà di sottrarsi al rispetto della regolazione e degli standard di lavoro (salario minimo, orario massimo, sicurezza, certificazioni). Sono escluse dal ragionamento le attività criminali e quelle legali ma condotte da operatori non autorizzati, mentre vi rientrano i lavori informali occasionali in ambito familiare o di vicinato, che però hanno generalmente un'accettazione sociale maggiore.

3.1.1 La complessità del fenomeno fa sì che la forza lavoro coinvolta riguardi fattispecie molto diverse⁽⁸⁾: autonomi che scelgono di non regolarizzarsi, dipendenti non coperti dalla sicurezza sociale o senza contratto o pagati in parte «fuori busta», coadiuvanti familiari, lavoratori che non dichiarano il secondo o il terzo lavoro, immigrati irregolari, lavoratori senza standard minimi di lavoro dignitoso in paesi terzi che effettuano subforniture verso l'UE.

3.2 La necessità di contrastare seriamente l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato deriva dai loro molteplici effetti sia sulle imprese che sui lavoratori, nonché sul bilancio pubblico:

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

⁽⁴⁾ COM(2012) 629 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 173 final, par. 3.2.

⁽⁶⁾ GU C 101 del 12.4.1999, pag. 30, a seguito del documento COM(98) 219; GU C 255 del 14.10.2005, pag. 61. Il tema è però affrontato anche in altri pareri che riguardano più in generale il mercato del lavoro oppure fenomeni collaterali all'economia sommersa: tra gli ultimi GU C 175 del 27.7.2007, pag. 65 e GU C 204 del 9.8.2008, pag. 70.

⁽⁷⁾ In base alla risoluzione del Consiglio sul lavoro non dichiarato n. 13538/1/03 e alla decisione del Consiglio del 22 luglio 2003 sugli orientamenti per le politiche occupazionali.

⁽⁸⁾ ILO, Labour Inspection and Undeclared Work in the EU, Working Document Number 29, Geneva, 2013, cap. 1.

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

3.3 Il processo di globalizzazione economica e i cambiamenti socio-demografici creano peraltro — almeno potenzialmente — più spazio per l'economia sommersa e il lavoro non dichiarato, per cui le politiche di contrasto devono poter evolvere di conseguenza, adattandosi alle mutate condizioni e affrontando i fenomeni emergenti. Si fa riferimento alla maggiore domanda per servizi familiari e di cura, alla riduzione delle forme di lavoro standard e alla crescente flessibilità dei rapporti contrattuali, all'aumento del lavoro autonomo e delle esternalizzazioni, al rafforzamento dei gruppi societari multinazionali. Ciò richiede una maggiore attenzione alle definizioni normative, agli strumenti di monitoraggio e controllo, alle forme di coordinamento internazionale.

3.4 Dal punto di vista statistico le attività sommerse sono parte integrante del PIL, e richiedono adeguate metodologie per essere stimate. Informazioni affidabili e comparabili nell'UE su dimensione e struttura sono però difficili da avere, per almeno tre motivi: i) la natura di fenomeni non direttamente osservabili per definizione; ii) la molteplicità degli orientamenti negli SM che danno luogo a differenti normative nazionali; iii) l'utilizzo di metodologie diverse di calcolo. Ovviamente approcci diversi comportano quantificazioni diverse, che possono divergere in misura molto significativa anche all'interno dello stesso paese (cfr. tabella 1). Solitamente, i valori pubblicati da fonti nazionali ufficiali risultano sottostimati rispetto alle elaborazioni degli studiosi e delle organizzazioni internazionali.

3.4.1 Esistono tre tipologie di valutazione della dimensione del sommerso, che possono peraltro essere applicate a oggetti di analisi diversi (valore aggiunto o occupazione):

- indagini dirette a livello microeconomico (es. Eurobarometro e European Social Survey) mediante rilevazioni campionarie episodiche o continue nel tempo, con cui vengono chieste agli intervistati alcune caratteristiche del loro rapporto di lavoro ⁽⁹⁾;
- stime indirette a livello macroeconomico, sulla base di altre grandezze note e correlate stabilmente con l'economia sommersa, quali la contabilità nazionale, le dinamiche del mercato del lavoro, i consumi, la domanda di moneta;
- modelli econometrici che trattano l'economia sommersa come variabile non osservabile, sulla base dei principali fattori che la favoriscono e degli indicatori di attività irregolare.

3.5 Uno studio a livello europeo ha raccomandato come una base utile per produrre stime omogenee e comparabili tra gli SM la metodologia indiretta sviluppata dall'Istituto nazionale di statistica in Italia, costruita sui dati ampiamente accessibili e affidabili degli input di lavoro ⁽¹⁰⁾. Con un orizzonte di medio periodo, ciò potrebbe fornire all'UE una base comune e condivisa di analisi, confronto e valutazione, non dipendente dalle elaborazioni di centri studi od organizzazioni esterne.

3.6 Allo stato attuale, informazioni comparabili per tutti gli SM provengono sia da modelli econometrici sull'economia sommersa che da indagini campionarie dirette sulla quota di forza lavoro (dipendente e autonoma) occupata in maniera informale, da cui si ottengono risultati in parte contrastanti poiché analizzano dimensioni diverse (cfr. tabella 2). Inoltre solo pochi SM hanno rilevazioni nazionali periodiche del fenomeno.

⁽⁹⁾ Sebbene vi sia il rischio di sottorappresentazione del sommerso per le risposte non veritiere, il vantaggio è quello di ottenere numerosi dettagli socio-economici.

⁽¹⁰⁾ Ciccarone G. et al., *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, GHK & Fondazione G. Brodolini, Relazione finale alla Commissione europea — DG Occupazione, Affari sociali e inclusione, dicembre 2009.

3.6.1 Il metodo econometrico rileva valori massimi in alcuni SM centro-orientali (fino a punte superiori al 30 % in Bulgaria), elevati nel Sud, intermedi nel resto dell'Europa centro-orientale e nei paesi nordici, minimi negli SM continentali e anglosassoni ⁽¹¹⁾.

3.6.2 Il metodo diretto registra invece un quadro più variegato, con valori massimi nel Sud (in particolare Cipro e Grecia), ma anche in Irlanda e Polonia, e valori minimi in alcuni SM centro-orientali, nordici e continentali ⁽¹²⁾.

4. Osservazioni di carattere particolare: impatto della crisi e indicazioni di policy

4.1 L'impatto della crisi e delle politiche di austerità non è chiaro a priori. Dal lato dell'offerta, la recessione dovrebbe incentivare la riduzione anche illecita dei costi di produzione per compensare la riduzione dei profitti e dei redditi, a fronte di una maggiore disponibilità dei disoccupati di accettare lavoro non regolare. Ma dal lato della domanda si riducono le opportunità di lavoro per le persone a bassa qualificazione, perché si consuma e si investe meno in settori come le costruzioni, il commercio, gli alberghi e la ristorazione, i servizi familiari.

4.1.1 In effetti, l'evidenza empirica non è conclusiva ⁽¹³⁾. L'evoluzione recente appare uniformemente discendente secondo i modelli econometrici, salvo un lieve incremento nel 2009 nel pieno della crisi economica, ma con un rapido successivo recupero tra il 2010 e il 2012 (cfr. tabella 3). Dalle indagini dirette risulta invece un quadro più contrastato, con alcuni SM che mostrano una riduzione dell'occupazione informale per i lavoratori dipendenti e altri che al contrario registrano un aumento dell'elusione per gli autonomi.

4.2 Oltre alla dimensione, anche la struttura dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato varia nei diversi SM, a causa delle difformità sia nella struttura produttiva che nei sistemi di welfare state ⁽¹⁴⁾. Le tipologie di lavoratori maggiormente coinvolte in tali fenomeni — se già normalmente presentano condizioni economiche peggiori rispetto alla media — subiscono di più la loro contrazione in recessione e vedono ridotte le proprie prospettive di reddito ⁽¹⁵⁾.

4.3 Quindi le dinamiche dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato — soprattutto a seguito della crisi — non incidono sulla forza lavoro in maniera omogenea né tra i diversi SM né all'interno delle singole economie. Di tale effetto eterogeneo è necessario tenere conto nel disegno delle politiche di contrasto all'economia sommersa e nell'attivazione delle politiche sociali anticicliche.

4.4 Tenuto conto della complessità e della multidimensionalità dell'economia sommersa e del lavoro non dichiarato, vi è condivisione sulla necessità di un mix di strumenti di contrasto, tra la deterrenza tramite controlli e sanzioni e gli incentivi al rispetto delle normative. Il CESE sostiene la crescente importanza nel corso degli ultimi anni delle misure preventive e curative volte a evitare i fattori alla base dell'economia sommersa o a incentivarne l'emersione, probabilmente più utili per contribuire all'uscita dalla crisi economica ⁽¹⁶⁾ (cfr. tabella 4).

⁽¹¹⁾ Schneider F., *The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know?*, IZA Discussion Paper, n. 6423, marzo 2012; Schneider F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, working paper, 2012.

⁽¹²⁾ Hazans M., *Informal Workers across Europe. Evidence from 30 European Countries*, Policy Research Working Paper, n. 5912, Banca mondiale, dicembre 2011; Packard T. — Koettl J. — Montenegro C.E., *In From the Shadow. Integrating Europe's Informal Labor*, Banca mondiale 2012, cap. 1.

⁽¹³⁾ Schneider F., cit.; Hazans M., cit., Packard T. — Koettl J. — Montenegro C.E., cit.

⁽¹⁴⁾ Nei paesi nordici con maggiore spesa per le politiche per il mercato del lavoro, per la protezione sociale e per la redistribuzione, e di conseguenza maggiori livelli di uguaglianza nel reddito, si registra anche una minore incidenza di lavoro non dichiarato, che riguarda in gran parte secondi lavori svolti al fine di integrare il reddito. Nel Sud Europa, invece, l'economia sommersa svolge un ruolo sostitutivo rispetto alla limitatezza di politiche attive del lavoro e welfare, cosicché risulta particolarmente rilevante per i disoccupati e le persone marginali rispetto al mercato del lavoro formale. Cfr. Eurofound, *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*, giugno 2013, cap. 1 e 4.

⁽¹⁵⁾ Hazans M., pag. 22-39.

⁽¹⁶⁾ Eurofound, cap. 2 e 3.

4.5 Generalmente vengono proposte diverse misure che intervengono su dimensioni differenti:

- rendere più economico e facile il rispetto delle normative per le imprese, riformando e semplificando le procedure amministrative e fiscali;
- aumentare il rischio di essere scoperti, rafforzando i controlli — in particolare tramite ispezioni tripartite con rappresentanti delle autorità pubbliche competenti ⁽¹⁷⁾, dei datori di lavoro e dei sindacati — e rendendo più effettive ed efficaci le sanzioni già esistenti;
- incentivare la crescita delle piccole e medie imprese e attivare politiche industriali per favorire i settori produttivi ad alta intensità di lavoro qualificato;
- rendere meno attraente il lavoro non dichiarato per i lavoratori, tramite sostegni mirati al reddito e un legame più evidente tra contributi e prestazioni sociali;
- regolare le nuove forme di lavoro in modo che non siano oggetto di abusi ma permettano di combinare le esigenze di imprese e lavoratori;
- monitorare la regolarità contributiva mediante indicatori di congruità del costo del lavoro della manodopera ⁽¹⁸⁾ (diversi per settore, categorie di imprese e territorio), condivisi con le parti sociali;
- ridurre l'accettazione sociale dell'economia sommersa e diffondere l'etica fiscale, intervenendo sulla consapevolezza nella pubblica opinione, ricercando una maggiore equità nel carico fiscale e aumentando la fiducia nelle amministrazioni pubbliche e nella politica;
- istituire rapporti periodici di monitoraggio, valutando le dinamiche in corso e l'efficacia delle misure adottate;
- rafforzare la cooperazione tra SM sulle società multinazionali, anche mediante agenzie o strutture istituzionali apposite ⁽¹⁹⁾.

4.6 Tutte le misure hanno tuttavia un obiettivo comune: per le imprese rendere i costi in termini di sanzione economica e di reputazione sociale maggiori dei potenziali benefici derivanti dalla frode o dall'irregolarità, e quindi meno conveniente il rischio; per i lavoratori far sì che il lavoro regolare sia più remunerativo rispetto a quello non dichiarato, in termini di reddito mensile e di prospettive future. Ciò richiede necessariamente forme di accompagnamento alla trasformazione del lavoro non dichiarato in occupazione regolare.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ ILO, cit., cap. 3.

⁽¹⁸⁾ Permettono di evidenziare un possibile impiego di manodopera sommersa se dagli accertamenti contabili emerge un costo del lavoro (salario più contributi previdenziali ed assistenziali) inferiore ai limiti minimi stimati. Sono citati come buona pratica dalla COM(2007) 628 final.

⁽¹⁹⁾ Dekker H. et al., *Joining up the fight against undeclared work in Europe*, Regioplan, Relazione finale alla Commissione europea — DG Occupazione, Affari sociali e inclusione, dicembre 2010, cap. 5.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'accessibilità come diritto umano per le persone con disabilità» (parere d'iniziativa)

(2014/C 177/03)

Relatore: **VARDAKASTANIS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

L'accessibilità come diritto umano per le persone con disabilità.

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 19 novembre 2013.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) invita le istituzioni dell'UE a riconoscere che l'articolo 9 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità costituisce di per sé un diritto umano e che, pertanto, la sua piena attuazione deve tradursi nella messa a punto, tramite misure giuridiche e politiche, delle condizioni necessarie per consentire alle persone con disabilità di avere accesso a tutti gli ambienti e aspetti della vita. Tale diritto è fondamentale affinché esse possano godere pienamente dei diritti civili e politici nonché dei diritti sociali, economici e culturali. L'accessibilità apporta benefici all'intera società.

1.2 Il CESE invita tutte le istituzioni, tutti gli organismi politici e tutte le agenzie dell'UE, compreso lo stesso Comitato, a preparare, in consultazione con il movimento europeo dei disabili, un piano concreto per garantire l'accessibilità, tra l'altro, delle loro sedi, siti web e documenti.

1.3 Il CESE riconosce l'accessibilità come condizione basilare per la sostenibilità e la sua dimensione sociale, per la lotta contro la povertà e l'emarginazione e per la promozione della coesione sociale.

1.4 Il CESE riconosce che sono stati compiuti importanti passi avanti in settori come i trasporti e le telecomunicazioni (ad es. l'Agenda digitale); tuttavia, occorrono ulteriori interventi, anche nell'ambito del mercato interno.

1.5 Il CESE riconosce che la mancanza di accessibilità costituisce una discriminazione già di per sé e sottolinea pertanto che l'UE dovrebbe mettere a punto una legislazione antidiscriminazione; invita il Consiglio a sbloccare la proposta di direttiva COM(2008) 426 final 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 (articolo 19 del TFUE).

1.6 Il CESE invita la Commissione europea (CE) a rispettare l'impegno assunto da tempo presentando un Atto europeo in materia di accessibilità giuridicamente vincolante.

1.7 Il CESE invita il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE a portare a termine l'attuale proposta di direttiva relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici in linea con il parere del CESE sul tema *Accessibilità dei siti web degli enti pubblici*⁽¹⁾ e in accordo con il Forum europeo per le disabilità.

1.8 Il CESE invita le istituzioni dell'UE a trovare un accordo sull'inclusione di condizionalità ex ante obbligatorie relative all'accessibilità e alla disabilità nell'attuale regolamento recante disposizioni comuni in materia di fondi strutturali, nonché negli strumenti di assistenza esterna e negli altri strumenti di finanziamento.

1.9 Il CESE ritiene che la crisi e le conseguenti misure di austerità non debbano essere utilizzate dall'UE e dagli Stati membri come pretesto per mettere a rischio l'accessibilità in quanto diritto umano.

⁽¹⁾ GU C 271, del 19.9.2013, p. 116-121

1.10 Il CESE osserva che, nel realizzare l'accessibilità come diritto umano, si dovrebbe tenere conto dei seguenti principi fondamentali: la libertà di scelta e di movimento, la vita indipendente, l'accomodamento ragionevole, la partecipazione, la progettazione universale e gli obblighi preventivi.

1.11 Il CESE esorta l'UE e gli Stati membri a istituire meccanismi di monitoraggio ed esecuzione con la partecipazione delle organizzazioni rappresentative delle persone con disabilità.

1.12 Il CESE sottolinea che i seguenti settori di intervento dell'UE dovrebbero avere una dimensione di accessibilità: la capacità giuridica, la partecipazione politica, l'occupazione, gli aiuti di Stato, i trasporti, l'istruzione, l'accesso a beni e servizi, la ricerca, la politica estera e le politiche abitative.

1.13 Il CESE ritiene che le istituzioni dell'UE, nel dare attuazione alle disposizioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, dovrebbero includere l'accessibilità nei seguenti strumenti: la normalizzazione, l'armonizzazione, i requisiti tecnici, gli incentivi alle imprese, le politiche sindacali e i contratti collettivi.

1.14 Il CESE fa rilevare che le strategie di sensibilizzazione rappresentano uno strumento essenziale per ottenere il rispetto dell'accessibilità come diritto umano da parte della società, compresi i cittadini stessi e soggetti di rilievo quali gli istituti scolastici e i mass media, alla luce dell'articolo 8 della Convenzione.

1.15 Il CESE è dell'avviso che l'accessibilità dovrebbe essere inserita nei programmi di studio delle discipline scientifiche (ad es. architettura, ingegneria, informatica, ecc.).

1.16 Il CESE ritiene che gli strumenti statistici esistenti siano insufficienti a sostenere l'attuazione dell'accessibilità come diritto umano, e invita quindi Eurostat a garantire lo sviluppo di tali strumenti.

1.17 Il CESE ribadisce il proprio impegno, espresso nei precedenti pareri, a favore della creazione di un comitato direttivo per il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione.

2. Introduzione

2.1 L'approccio alla disabilità in termini di diritti umani implica che l'UE, come parte della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e tutti i cittadini hanno la responsabilità di costruire una società in cui tutti gli esseri umani, incluse le persone con disabilità, possano godere dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali.

2.2 La definizione di «persona con disabilità» fornita dalla Convenzione sostiene e rafforza l'approccio alla disabilità in termini di diritti umani: «per *persone con disabilità* si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri».

2.3 L'UE ha allegato alla decisione relativa alla conclusione della Convenzione un elenco di competenze di cui l'accessibilità è parte integrante. La Convenzione è l'unico Trattato in materia di diritti umani concluso finora dall'Unione europea.

2.4 Il rapporto mondiale sulla disabilità (2011), presentato dall'Organizzazione mondiale della sanità e dalla Banca mondiale, sottolinea che l'ambiente edificato, l'informazione e le comunicazioni sono spesso inaccessibili alle persone con disabilità ⁽²⁾.

2.5 L'accesso all'ambiente fisico e ai trasporti pubblici è una condizione necessaria per la libertà di movimento delle persone con disabilità, garantita dall'articolo 13 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'articolo 12 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (ICCPR). Allo stesso modo, l'accesso all'informazione e alle comunicazioni è considerato come il presupposto della libertà di opinione e di espressione, garantita dall'articolo 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dall'articolo 19, paragrafo 2, dell'ICCPR ⁽³⁾.

⁽²⁾ World Disability Report, sintesi, pag. 10.

⁽³⁾ Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici stabilisce, all'articolo 25, lettera c), il diritto di ogni cittadino di accedere, in condizioni generali di uguaglianza, ai pubblici impieghi del proprio Paese. Le disposizioni di tale articolo potrebbero servire da base per incorporare il diritto di accesso nei principali trattati sui diritti umani. Sezioni 2 e 3.
La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale garantisce a ciascuno il diritto di accesso a tutti i luoghi e servizi destinati ad uso pubblico, quali i mezzi di trasporto, gli alberghi, i ristoranti, i caffè, le sale teatrali e cinematografiche e i parchi (ICERD, articolo 5, lettera f)). In questo modo nel quadro giuridico internazionale in materia di diritti umani viene stabilito un precedente per considerare il diritto di accesso come un diritto in quanto tale (progetto di osservazioni generali sull'articolo 9 — comitato della Convenzione ONU).

2.6 Al punto di contatto della Convenzione (situato presso la Commissione europea) spetta un ruolo fondamentale nell'attuazione della Convenzione, ruolo che va esercitato in modo molto proattivo.

2.7 Il 29 ottobre 2012 il Consiglio dell'UE ha approvato la creazione di un quadro per tutelare, promuovere e controllare l'attuazione della Convenzione, composto dal Mediatore europeo, dalla commissione per le petizioni del Parlamento europeo, dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, dal Forum europeo per le disabilità e dalla CE.

2.8 Il CESE plaude al pieno coinvolgimento del Forum europeo per le disabilità in tale quadro e sottolinea la necessità di un'intensa partecipazione della società civile alle sue attività.

2.9 La Convenzione ONU riconosce l'accessibilità come diritto negli articoli 9, 3 e 21.

2.10 Gli articoli della Convenzione relativi all'accessibilità stabiliscono un proprio importante programma giuridico/politico che non può essere preso in considerazione isolatamente: l'accessibilità deve quindi essere considerata come un fattore che consente e agevola l'esercizio di tutti gli altri diritti civili, economici, sociali e culturali.

2.11 Negli ultimi anni il legislatore dell'UE ha dedicato maggiore attenzione al tema dell'accessibilità, che è stata così inclusa, tra le altre cose, in settori quali gli appalti pubblici, i fondi strutturali e altri strumenti di finanziamento, i diritti dei passeggeri, il settore delle norme tecniche (specifiche tecniche di interoperabilità — passeggeri a mobilità ridotta) e l'occupazione. Si tratta di un passo avanti molto importante, tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione europea.

2.12 Adottando la strategia europea sulla disabilità (SED), il principale strumento politico specificamente dedicato a tale fenomeno, l'UE ha stabilito degli obiettivi concreti in questo settore. In tale contesto la Commissione si è impegnata a presentare misure giuridicamente vincolanti per garantire l'accessibilità, tra cui figurano l'accessibilità dei siti web e l'Atto europeo in materia di accessibilità ⁽⁴⁾.

2.13 L'Agenda europea del digitale costituisce un valido modello per l'introduzione di strategie politiche generali, pur comprendendo anche azioni specifiche volte a garantire l'accesso per le persone con disabilità. I progressi raggiunti in materia di accessibilità avranno ricadute positive sulla società e l'economia in generale, creando nuovi posti di lavoro e apportando valore aggiunto. La piena attuazione dell'Agenda dovrebbe dare vita a un'Europa digitale senza barriere per le persone con disabilità.

2.14 È necessario avvalersi del potenziale dell'accessibilità per il mercato interno, dato che in questo modo si migliorerà la mobilità transnazionale in Europa agevolando al contempo la mobilità dei lavoratori e delle persone con disabilità. Inoltre, occorrerebbe garantire l'accesso ai programmi di apprendimento permanente. Le strategie europee per l'occupazione dovrebbero tenere conto anche della necessità di mantenere i posti di lavoro e di riqualificare le persone colpite da disabilità nel corso della vita lavorativa.

2.15 La strategia Europa 2020 avrebbe potuto adottare un approccio più completo alla disabilità che includesse l'accessibilità e il coinvolgimento delle persone con disabilità e delle organizzazioni che le rappresentano. L'assenza di indicatori globali per la disabilità in tale strategia, infatti, si è tradotta nella mancanza di attenzione, di informazioni e di risorse destinate alla disabilità. La creazione di posti di lavoro rappresenta la strategia fondamentale per garantire l'inclusione sociale.

2.16 Il CESE sottolinea come ci sia ancora molto da fare al riguardo, e accoglie pertanto con favore la proposta di direttiva, presentata dalla CE, sull'accessibilità dei siti web degli enti pubblici.

2.17 Il CESE invita la Commissione a rispettare l'impegno di proporre, senza ulteriori ritardi o rinvii, un Atto europeo in materia di accessibilità che sia giuridicamente vincolante.

2.18 La crisi economica sta avendo un impatto drammatico sull'esercizio dei diritti umani delle persone con disabilità, anche per quanto riguarda l'accessibilità. I livelli di accessibilità si deteriorano e, di conseguenza, le società diventano meno accessibili. Si fa rilevare che, sebbene tutte le famiglie siano colpite dalla crisi economica, quest'ultima produce effetti sproporzionati nelle famiglie con minori disabili ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Come figura nel programma di lavoro 2012 della Commissione europea al punto 99.

⁽⁵⁾ Il comitato ONU sui diritti dell'infanzia ha adottato l'osservazione generale n. 9 (2006) sui diritti dei minori con disabilità. L'importanza dell'accessibilità è stata ribadita da tale comitato nell'osservazione generale n. 17 (2013) sul diritto del bambino al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica (articolo 31).

2.19 L'UE deve dotarsi di un programma specifico per garantire l'accesso dei minori con disabilità a tutti gli ambienti e aspetti della vita.

2.20 L'Europa ha bisogno di crescita inclusiva, e l'accessibilità è una condizione basilare per la realizzazione della sostenibilità, segnatamente per quanto attiene all'attuazione della sua dimensione sociale, per la lotta contro la povertà e l'emarginazione e per la promozione della coesione sociale attraverso l'inclusione delle persone con disabilità.

3. L'accessibilità come diritto umano

3.1 Il CESE ritiene che la nozione di «accessibilità come diritto umano» debba essere trasformata in un concetto politico e operativo. Essa si applica infatti all'intera società e non soltanto alle persone con disabilità.

3.2 Il CESE sottolinea che il diritto all'accessibilità come diritto umano, anche in riferimento a un programma politico, dovrebbe essere inteso in due modi:

- come diritto umano in quanto tale, riferibile alla possibilità di partecipare, agire, comunicare ed essere informati in autonomia e sicurezza; e
- come diritto umano inerente all'attuazione di altri diritti umani, circostanza che ne fa un elemento essenziale per innescare e facilitare tali processi.

3.3 Il CESE riconosce gli orientamenti della Convenzione tesi a mettere a punto la nozione di accessibilità, e ritiene che la definizione delle politiche in questo settore dovrebbe:

- consentire alle persone con disabilità di vivere autonomamente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita;
- prevedere l'adozione di misure che comprendano la prevenzione, l'individuazione e l'eliminazione degli ostacoli e delle barriere all'accessibilità.

3.4 Il CESE sostiene la necessità di garantire una vita indipendente (in termini di vita nella comunità e integrazione) come indicato nell'articolo 19 della Convenzione, sulla base di tre azioni principali:

- garantire alle persone con disabilità la possibilità di scegliere il luogo di residenza;
- offrire l'assistenza necessaria per permettere loro di godere degli stessi diritti riconosciuti agli altri membri della società;
e
- assicurare che l'accesso ai servizi generali sia disponibile, in condizioni di uguaglianza, per le persone con disabilità.

3.5 Il CESE osserva che le persone con disabilità devono poter esercitare la libertà di scelta in modo indipendente e autonomo, su un piano di parità rispetto agli altri.

3.6 Il CESE prende atto del *Global Report on living and being included in the community*⁽⁶⁾, realizzato da *Inclusion International*, in cui si afferma che alle persone con disabilità intellettuali sono negati i diritti di base in materia di accessibilità, come il possesso delle chiavi di casa, il diritto di accedere ai servizi commerciali, il diritto di decidere dove fare una passeggiata o di andare al parco giochi con i compagni di scuola.

3.7 Il CESE riconosce che il ricovero obbligato in istituto rappresenta una gravissima violazione dei diritti umani, infelice conseguenza dello sviluppo dei servizi sociali in Europa rispetto ad altre aree del mondo, e che tale fenomeno riguarda tutti gli Stati membri dell'UE indipendentemente dal loro tenore di vita. Alle strategie di deistituzionalizzazione deve fare seguito lo sviluppo di servizi alternativi a livello di comunità, poiché, in assenza di servizi, non possono esservi miglioramenti: le persone con disabilità diventano dei senzatetto.

⁽⁶⁾ <http://inclusion-international.org/living-in-community/>.

3.8 Il CESE ritiene che per «barriera» debba intendersi un ostacolo non soltanto fisico, ma anche di carattere attitudinale e legislativo, come pure relativo alle politiche, ai comportamenti, alle abitudini, alla mancanza di consapevolezza e alla discriminazione culturale. Il CESE sottolinea che l'eliminazione di queste barriere porta vantaggi alla società nel suo complesso.

3.9 Il CESE osserva che si dovrebbe prestare maggiore attenzione al riconoscimento della lingua dei segni e di altre forme di comunicazione per i non udenti, come pure agli strumenti di conversione del parlato in testo per le persone con deficit uditivi. Dovrebbero anche essere messi a punto dei dispositivi che garantiscano la produzione di documenti in caratteri Braille e software di lettura dello schermo per i non vedenti, come pure materiale informativo di facile lettura per persone con disabilità intellettive e comportamentali.

3.10 Il CESE fa rilevare come la segnaletica, informazioni e comunicazioni accessibili, i servizi di assistenza, orientamento e movimento all'interno e tra gli edifici siano fondamentali per molte persone con disabilità, specialmente per quelle che soffrono di affaticamento cognitivo.

3.11 Il CESE osserva che, nell'analisi dell'accessibilità come diritto umano, occorre tenere conto di due strumenti fondamentali:

- per accomodamento ragionevole si intendono «le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un onere sproporzionato o eccessivo adottati, ove ve ne sia necessità in casi particolari, per garantire alle persone con disabilità il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali» (articolo 2 della Convenzione). Un accomodamento ragionevole non può sostituirsi in nessun caso all'obbligo di garantire l'accessibilità delle infrastrutture, dell'ambiente edificato, dei servizi e dei beni secondo i principi della progettazione universale. L'accomodamento ragionevole è inteso a garantire la giustizia individuale, nel senso in cui vengono assicurate la non discriminazione e la parità tenendo conto della dignità, dell'autonomia e delle scelte della persona. Il CESE ritiene che un rafforzamento generale delle norme in materia di accessibilità porti ad una più vasta applicazione dell'accomodamento ragionevole;
- il CESE ritiene che il principio di «onere sproporzionato o eccessivo» vada applicato nel linea con le normative vigenti e, pertanto, invita le autorità pubbliche a controllare e sostenere l'attuazione del principio dell'accomodamento ragionevole attraverso modalità alternative (finanziamenti, appalti, ecc.). Ciò dovrebbe includere una valutazione d'impatto in cui il diritto del cittadino prevalga sulle esigenze del prestatore di servizi. È importante limitare il più possibile le deroghe all'applicazione del principio dell'accomodamento ragionevole.

3.12 Il CESE ritiene che la progettazione universale dovrebbe essere un principio guida per garantire pieno accesso alla società. Tale principio deve essere trasformato in un requisito operativo nel processo di elaborazione delle politiche, per esempio includendolo negli articoli di un regolamento ⁽⁷⁾. È necessario che la progettazione generale sia accompagnata dalla messa a punto di tecnologie e dispositivi di sostegno complementari.

3.13 Il rispetto degli obblighi preventivi in materia di accessibilità può apportare enormi benefici alle persone con disabilità, anticipando le loro esigenze ancora prima che si manifestino. Dal punto di vista di un prodotto o servizio, ciò richiederà di tenere conto di tali potenzialità nella fase di progettazione.

3.14 Andrebbe tracciata una distinzione tra, da un lato, l'obbligo di garantire l'accesso a tutti gli oggetti, le infrastrutture, i beni, i prodotti e i servizi di nuova progettazione, costruzione e produzione, e, dall'altro, l'obbligo di rimuovere le barriere e di assicurare l'accesso all'ambiente fisico esistente, ai trasporti, all'informazione e alle comunicazioni nonché ai servizi aperti al pubblico. Gli Stati parti sono tenuti a ottemperare ad entrambi gli obblighi, ma mentre il primo aspetto è da attuare gradualmente, per quanto concerne la rimozione delle barriere esistenti gli Stati dovrebbero stabilire dei calendari definiti e fissi, e stanziare risorse adeguate ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Rendere accessibile un edificio fin dall'inizio può aumentare i costi totali di costruzione fino allo 0,5 % (spesso tale aumento è pari a zero), mentre il costo degli adeguamenti successivi in tal senso può risultare più elevato di tale percentuale. Anche l'accessibilità dell'informazione e delle comunicazioni, comprese le TIC, dovrebbe essere prevista sin dall'inizio, poiché i successivi adattamenti di Internet e delle TIC rischiano di far lievitare i costi: è quindi più economico incorporare delle caratteristiche obbligatorie in materia di accessibilità delle TIC sin dalle prime fasi di progettazione e messa a punto (progetto di osservazione generale sull'articolo 9 — comitato della Convenzione ONU). Il tempo medio di vita di un edificio o di un'altra infrastruttura fisica è superiore a 50 anni, mentre per un'infrastruttura digitale non supera i 3-4 anni. Va anche menzionato che i costi di costruzione sono molto più bassi.

⁽⁸⁾ Progetto di osservazione generale sull'articolo 9 — comitato della Convenzione ONU.

3.15 Il CESE osserva che l'assistenza personale (che comprende l'assistenza da parte di persone e animali, come menzionato nella Convenzione) è un'azione mirata fondamentale per garantire che le persone con disabilità possano esercitare tutta una serie di diritti.

3.16 Il CESE riconosce che la non discriminazione è uno strumento fondamentale per assicurare il rispetto dei diritti umani. Essa, tuttavia, non è sufficiente se non è accompagnata da altri strumenti come le azioni positive e la normalizzazione, come pure dalla formazione e dalla promozione dei diritti delle persone con disabilità presso datori di lavoro, ingegneri civili, architetti, giuristi, economisti, ecc.: tali attività di formazione dovrebbero essere incluse nei loro programmi di studio. Il CESE ritiene necessario fare progressi sul fronte della proposta di direttiva COM(2008) 426 final, attualmente abbandonata, recante applicazione del principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (basata sull'articolo 19 del TFUE).

3.17 Non sarà possibile pervenire a un'attuazione fondamentale degli obblighi in materia di accessibilità in quanto diritto umano in assenza di una partecipazione reale e significativa delle organizzazioni di persone con disabilità all'attuazione degli articoli 4, paragrafo 3, e 33 quando si affrontano i problemi di accessibilità. Tale partecipazione può essere assicurata se le organizzazioni di persone con disabilità ricevono le risorse finanziarie necessarie per sviluppare la loro attività di sostegno. Il CESE chiede che il programma Diritti fondamentali, che sostituirà il programma Progress, garantisca lo stesso livello di sostegno finanziario alle organizzazioni generali e specifiche delle persone con disabilità.

3.18 Il CESE evidenzia che il grado in cui le persone con disabilità godono dei diritti umani differisce tra le zone rurali e urbane, e che questo squilibrio andrebbe affrontato tramite interventi efficaci a livello nazionale e regionale.

3.19 Le imprese e i datori di lavoro dell'UE dovrebbero includere l'accessibilità nelle loro politiche in materia di diversità e promuovere la creazione di piani per la diversità.

3.20 Il CESE riconosce l'impatto dell'accessibilità sulla coesione sociale, e le strategie dell'UE in materia di sostenibilità dovrebbero quindi comprendere l'accessibilità come modo per attuare i loro obiettivi.

3.21 Il CESE rileva che le donne con disabilità subiscono delle limitazioni nell'esercitare i loro diritti, anche nel campo della salute, dell'inclusione sociale, dell'istruzione e dell'occupazione. Tali limitazioni si traducono in un peggioramento delle condizioni di vita, in problemi di salute, disoccupazione e povertà. Lo stesso vale per altre persone vulnerabili portatrici di disabilità, come i minori, gli anziani e le persone che necessitano di elevati livelli di assistenza, che subiscono gravi restrizioni all'esercizio dei loro diritti.

3.22 Il CESE sottolinea che i giovani di oggi rappresentano il futuro, e che occorre creare delle condizioni di accessibilità per permettere ai giovani con disabilità di esercitare pienamente i loro diritti. Il CESE invita l'UE a garantire che le sue politiche per la gioventù comprendano una specifica dimensione di sostegno ai giovani con disabilità.

4. L'impatto sulla legislazione e sulla definizione delle politiche dell'UE

4.1 Il CESE osserva che, a seguito della conclusione della Convenzione da parte dell'UE, qualunque iniziativa politica/giuridica proporzionata dell'UE va analizzata nella prospettiva di garantire alle persone con disabilità una vita indipendente, una piena partecipazione e l'eliminazione delle barriere e degli ostacoli. Questo concetto deve avere un impatto sulle vigenti normative UE, alcune delle quali specificate nella dichiarazione sulle competenze.

4.2 Il CESE ritiene che il mercato interno dovrebbe essere sviluppato in modo da garantire che tenga conto della disabilità, della normalizzazione e dell'armonizzazione dell'accessibilità: sarebbe un modo per ammodernare il mercato interno stesso e renderlo più competitivo e inclusivo nell'economia globale. Un'economia della disabilità esiste.

4.3 Il CESE chiede che venga elaborata un'agenda dell'UE fondata su due elementi:

— il diritto umano all'accessibilità; e

— l'inclusione dell'accessibilità nelle altre politiche generali.

4.4 Il CESE ritiene che l'accessibilità sia un diritto fondamentale che necessita di un programma politico specifico; invita quindi la Commissione a presentare una proposta relativa a un'agenda sui diritti in materia di accessibilità nel quadro della definizione delle sue politiche.

4.5 Il CESE chiede che si analizzino i seguenti ambiti dal punto di vista dell'accessibilità come diritto umano:

- l'accesso a determinati servizi e a determinate politiche sociali richiede il pieno godimento della capacità giuridica. L'UE dovrebbe garantire l'armonizzazione dei principi relativi alla capacità giuridica delle persone con disabilità nell'Unione europea;
- la partecipazione politica e il diritto di voto delle persone con disabilità in tutte le elezioni (locali e nazionali), e specialmente nelle elezioni europee, dovrebbero essere garantiti per legge assicurando l'accessibilità ai seggi elettorali, alle votazioni, alle informazioni fornite dai partiti politici, ecc.;
- i diritti civili (proprietà, diritto alla vita, autonomia, sicurezza, ecc.). L'esercizio di questi diritti civili fondamentali deve essere garantito mediante un'azione europea, che contempli anche l'assistenza personale, affinché le persone con disabilità abbiano la libertà di scelta per usufruire dell'accessibilità.

4.6 Il CESE esorta a lanciare azioni concrete nei seguenti ambiti, dal punto di vista dell'accessibilità come diritto umano: prevenzione degli effetti della crisi economica sui requisiti in materia di accessibilità e sulla vita indipendente delle persone con disabilità; garanzia di accesso all'istruzione ⁽⁹⁾; un programma per l'esercizio dei diritti sociali e culturali ⁽¹⁰⁾ (relazioni sociali, attività ricreative, turismo); cooperazione internazionale, accordi finanziari e commerciali e la posizione dell'UE in zone come quelle colpite da catastrofi naturali o interessate dalla cooperazione per lo sviluppo, obiettivi di sviluppo del millennio, richiedenti asilo, l'ONU e l'FMI; nel campo della ricerca, si dovrebbe ricorrere al programma Orizzonte 2020; accesso alle abitazioni, comprese quelle sociali; sport, da utilizzare come fattore di inclusione sociale, nonché accesso agli edifici, agli impianti, ai programmi, ecc.

4.7 L'inclusione può essere assicurata, tra le altre cose, mediante l'azione collettiva di tutte le parti interessate in una serie di ambiti dei diritti fondamentali:

- i partiti politici dell'UE devono prevedere, nelle loro procedure interne, delle modalità atte a permettere la partecipazione delle persone con disabilità. Le parti sociali devono assicurare che i contratti collettivi comprendano le persone con disabilità nonché le modalità di accesso all'occupazione e l'applicazione del principio dell'accomodamento ragionevole. Il CESE plaude all'accordo quadro dell'UE sui mercati del lavoro inclusivi e chiede che venga pienamente attuato a livello nazionale.
- Le organizzazioni della società civile (OSC) dovrebbero promuovere azioni che prevedano, tra le loro rivendicazioni sociali generali, l'accesso per le persone con disabilità.
- Tutti i soggetti interessati menzionati in questo punto dovrebbero garantire l'accessibilità delle loro sedi, siti web, procedure interne e politiche di assunzione.

⁽⁹⁾ In assenza di trasporti, edifici scolastici, informazioni e comunicazioni accessibili, alle persone con disabilità verrebbe negata l'opportunità di esercitare il loro diritto all'istruzione (articolo 24 della Convenzione). Le scuole devono quindi essere accessibili, come espressamente stabilito dall'articolo 9, paragrafo 1, lettera a) della Convenzione. Tuttavia, è il processo di istruzione inclusiva nel suo complesso a dover essere accessibile, non soltanto gli edifici ma anche tutte le informazioni e comunicazioni; nelle scuole devono essere disponibili servizi di assistenza e va applicato il principio di accomodamento ragionevole (progetto di osservazione generale sull'articolo 9 — comitato della Convenzione ONU).

⁽¹⁰⁾ L'articolo 30 della Convenzione stabilisce che gli Stati parti riconoscono il diritto delle persone con disabilità a prendere parte su base di uguaglianza con gli altri alla vita culturale e adottano tutte le misure adeguate a garantire che le persone con disabilità:

- (a) abbiano accesso ai prodotti culturali in formati accessibili;
- (b) abbiano accesso a programmi televisivi, film, spettacoli teatrali e altre attività culturali, in formati accessibili;
- (c) abbiano accesso a luoghi di attività culturali, come teatri, musei, cinema, biblioteche e servizi turistici, e, per quanto possibile, abbiano accesso a monumenti e siti importanti per la cultura nazionale.

Rendere accessibili i monumenti culturali e storici considerati patrimonio nazionale può effettivamente costituire una sfida in alcuni casi; tuttavia, gli Stati parti sono tenuti a impegnarsi per garantire l'accesso a questi siti al massimo delle loro possibilità. Molti monumenti e siti di importanza culturale nazionale sono stati resi accessibili preservandone, al tempo stesso, l'identità e unicità culturale e storica (progetto di osservazione generale sull'articolo 9 — comitato della Convenzione ONU).

Il Trattato internazionale dell'OMPI inteso ad agevolare l'accesso alle opere pubblicate, adottato nel giugno 2013, dovrebbe assicurare l'accesso ai materiali culturali senza barriere irragionevoli o discriminatorie per le persone con disabilità, specialmente per quelle che hanno difficoltà ad accedere ai tradizionali supporti stampati.

4.8 Il CESE chiede che sia sviluppata e rafforzata l'inclusione di una strategia in materia di normalizzazione e accessibilità nello sviluppo delle tecnologie.

4.9 Il CESE osserva che l'accessibilità consentirà lo sviluppo delle attività in nuovi settori nei quali saranno richieste nuove competenze, segnatamente per quanto riguarda il settore delle TIC. Le persone con disabilità dovrebbero poter superare il divario digitale grazie al sostegno di politiche mirate dell'UE.

4.10 Il CESE ritiene necessario un rafforzamento delle capacità per tutte le parti interessate: enti pubblici, imprese private, società civile e organizzazioni delle persone con disabilità. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata alle PMI.

4.11 Il CESE invita la Commissione europea (CE) a rispettare l'impegno assunto da tempo presentando un Atto europeo in materia di accessibilità giuridicamente vincolante.

4.12 Il CESE plaude alla presentazione della proposta relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici e ribadisce le raccomandazioni formulate nel parere sul tema *Accessibilità dei siti web degli enti pubblici* ⁽¹⁾:

— il ricorso alla rete (ossia ai suoi servizi e contenuti) è diventato ormai automatico per cercare lavoro, ottenere informazioni, accedere all'istruzione, fare acquisti e socializzare;

— il contenuto web dei servizi dovrebbe essere reso accessibile a tutti gli operatori (imprese o settore pubblico).

4.13 Il CESE approva l'inclusione di criteri di accessibilità e condizionalità in materia di disabilità nei regolamenti relativi ai fondi strutturali e in altri settori, come i trasporti e i diritti dei passeggeri.

4.14 Il CESE ritiene che la riunione dei presidenti dell'UE in materia di disabilità e la riunione delle direzioni generali della Commissione europea sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità debbano svolgersi periodicamente, come annunciato, con la partecipazione di rappresentanti del movimento europeo dei disabili, al fine di effettuare un monitoraggio politico e di promuovere l'attuazione della Convenzione, comprese le disposizioni in materia di accessibilità.

4.15 Il CESE osserva che, mentre i finanziamenti disponibili per l'accessibilità sono chiaramente insufficienti, l'inserimento dell'accessibilità tra i criteri degli attuali sistemi di finanziamento comporterebbe già un miglioramento in questo ambito: fondi strutturali, pacchetto di investimenti sociali, future esenzioni generali per categoria sugli aiuti di Stato per l'occupazione, orientamenti della rete transeuropea dei trasporti (RTE-T).

4.16 Il CESE ritiene altresì necessario migliorare l'accesso ai mezzi di comunicazione di massa e la visibilità delle esigenze delle persone con disabilità in questo tipo di mezzi di comunicazione.

5. Monitoraggio

5.1 Il CESE esorta a mettere a punto una strategia di responsabilizzazione dei cittadini quale modalità essenziale per garantire la piena realizzazione dell'accessibilità. Sono necessarie delle campagne di sensibilizzazione, e le persone con disabilità, come tutti gli altri cittadini, devono essere informate sui loro diritti in termini di accessibilità.

5.2 Il CESE deplora la mancanza di indicatori e invita Eurostat a mettere a punto una strategia intesa a definire indicatori specifici ispirati a quelli stabiliti dall'Ufficio dell'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite e all'osservazione generale del comitato della Convenzione riguardo all'articolo 9.

5.3 Il CESE chiede che nelle norme siano inseriti criteri chiari relativi all'accessibilità e meccanismi di monitoraggio (ambiente edificato, infrastrutture, TIC attuali, tra le altre cose sistemi operativi per *tablet* e *smartphone* e il mandato 376 della Commissione europea sui requisiti di accessibilità dei prodotti e servizi TIC). Le persone con disabilità dovrebbero partecipare appieno a tutte le fasi di definizione delle norme.

5.4 Il CESE ritiene che si debbano creare dei solidi sistemi di applicazione delle normative, sistemi che attualmente in Europa risultano inadeguati.

5.5 Il CESE sottolinea la necessità di utilizzare i meccanismi di monitoraggio inclusi nel futuro regolamento recante disposizioni comuni in materia di fondi strutturali, così da garantire il rispetto delle condizionalità *ex ante* sulla disabilità nonché la piena partecipazione, a tale monitoraggio, delle parti sociali e delle organizzazioni delle persone con disabilità.

⁽¹⁾ GU C 271, del 19.9.2013, p. 116-121

5.6 Il CESE ritiene che le strategie europee e nazionali in materia di istruzione dovrebbero includere l'accessibilità per le persone con disabilità nei programmi di studio offerti da scuole e università.

5.7 Il CESE ribadisce l'impegno, espresso in precedenti pareri, a favore della creazione di un comitato direttivo per il monitoraggio dell'attuazione della Convenzione al proprio interno, nell'ambito dello sviluppo delle sue attività di organo politico.

5.8 È necessario promuovere un sistema europeo di meccanismi di certificazione dell'accessibilità in cui siano coinvolte le organizzazioni delle persone con disabilità.

5.9 La dimensione dell'accessibilità va inserita anche nelle valutazioni d'impatto delle normative e delle politiche dell'UE. Occorre altresì mettere a punto degli strumenti atti a promuovere tale inserimento in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

5.10 Il CESE invita a monitorare l'attuazione della strategia europea sulla disabilità da parte delle istituzioni dell'UE (incluso il CESE), e ricorda la necessità di garantire l'accessibilità di sedi, politiche di assunzione e informazioni (su supporto sia fisico che elettronico). Nella revisione della strategia prevista per il 2015 si dovrebbe prestare particolare attenzione a tale ambito.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'«accessibilità economica» dei servizi d'interesse economico generale: definizione, misure, sfide, iniziative europee» (parere d'iniziativa)

(2014/C 177/04)

Relatore: **HENCKS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 febbraio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

L'«accessibilità economica» dei servizi d'interesse economico generale: definizione, misure, sfide, iniziative europee

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 19 novembre 2013.

Nella sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 19 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Un gran numero di cittadini all'interno dell'Unione europea incontra gravi difficoltà economiche, che variano a seconda degli Stati membri, nell'aver accesso a servizi essenziali, in particolare riguardo all'alloggio, l'energia, le comunicazioni elettroniche, i trasporti, l'acqua, l'assistenza sanitaria e i servizi sociali.

1.2 Ora, un *alto livello di accessibilità economica* dei servizi d'interesse economico generale (SIEG) costituisce uno dei «valori condivisi», che riguardano cioè tutti gli Stati membri dell'Unione europea, enunciati nel Protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale allegato ai Trattati, valori di cui l'Unione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, devono pienamente tener conto nell'attuare l'insieme delle loro politiche pertinenti.

1.3 Tuttavia, a livello di Unione europea non esiste alcuna definizione o impostazione uniforme riguardo all'accessibilità economica di un servizio d'interesse economico generale, così come non esiste alcuno strumento per misurare tale accessibilità, considerato che gli Stati membri, nell'ambito delle proprie competenze quanto all'istituzione dei SIEG, dispongono di un ampio potere discrezionale quanto alla loro realizzazione concreta.

1.4 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) propone quindi che l'Unione europea da un lato chiarisca la nozione di «accessibilità economica per tutti» dei servizi d'interesse economico generale e la adegui ai requisiti introdotti dal Trattato di Lisbona (il citato Protocollo n. 26) nonché dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, e dall'altro adotti atti normativi di diritto derivato che obblighino gli Stati membri:

- a definire degli indicatori per determinare l'accessibilità economica di un servizio, nonché un meccanismo di valutazione indipendente delle prestazioni dei servizi d'interesse economico generale, incluso il rispetto dell'accessibilità economica;
- a stabilire un paniere di servizi di base per i quali fissare il tasso di sforzo accettabile per una famiglia in rapporto al reddito di cui questa dispone. Un livello massimo di spese per questi servizi essenziali dovrà fornire una base obiettiva per quantificare la nozione di accessibilità economica e per determinare la quota generale delle spese familiari a partire dalla quale il costo si considera eccessivo e sorge il diritto, se del caso, a ottenere aiuti pubblici;
- a precisare la nozione di «persone vulnerabili» o «gruppi svantaggiati». A tal proposito, la Commissione europea dovrebbe riconsiderare la sua prassi decisionale in materia di controllo di errore manifesto della qualificazione come aiuti di Stato.

1.5 Nel pieno rispetto della responsabilità e della competenza degli Stati membri, l'inclusione dei principali dati relativi ai servizi d'interesse generale nel semestre europeo è una condizione necessaria per il rafforzamento della dimensione sociale dell'UE e del suo mercato, specialmente in periodi di crisi.

2. Introduzione

2.1 Per quel che concerne i servizi d'interesse generale (SIG), siano essi di natura economica (SIEG) o non economica (SNEIG), occorre garantire a ciascun abitante del paese interessato l'accesso alle relative prestazioni e la protezione dei diritti fondamentali; aspetti, questi, che sono strettamente legati all'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale perseguito dall'Unione europea.

2.1.1 Gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per definire, organizzare e finanziare i SIG a partire da — e con riferimento a — un'azione sociale e civica che risponda ai bisogni degli utenti. Per quanto riguarda i SIEG, essi si basano su una logica commerciale e sono soggetti alle regole unionali di concorrenza e del mercato interno, tranne nei casi in cui queste norme impediscano loro di svolgere le rispettive funzioni specifiche. Gli SNIEG, invece, per definizione sfuggono alle logiche di mercato, e rientrano nella competenza esclusiva degli Stati membri ai sensi dell'articolo 2 del Protocollo n. 26.

2.1.2 «L'Unione [...] riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale [...] conformemente ai Trattati», prevede la Carta dei diritti fondamentali allegata al Trattato di Lisbona, la quale indica esplicitamente che sono le legislazioni e le prassi nazionali a costituire la base in questa materia. La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Unione europea nel suo insieme, stabilisce norme minime per proteggere e salvaguardare una gamma completa di diritti civili, politici, sociali ed economici di cui godono queste persone, tra i quali figura anche il diritto di accedere ai SIEG.

2.1.3 Numerosi Stati membri associano a questo diritto d'accesso la condizione che il servizio sia prestato «a condizioni economicamente accettabili per tutti» e, per realizzarla, applicano, in misure diverse, programmi di aiuti sociali individuali e collettivi.

Nella pratica, tuttavia, un gran numero di cittadini europei all'interno dell'Unione europea incontra gravi difficoltà economiche nell'avere accesso a servizi essenziali, in particolare riguardo all'alloggio, all'energia, alle comunicazioni elettroniche, ai trasporti, all'acqua, all'assistenza sanitaria e ai servizi sociali.

2.2 La mancanza di accessibilità di un SIG può dipendere da diversi fattori, di ordine storico (modelli e servizi sociali molto diversi da uno Stato membro all'altro) ma anche economico (prezzo inaccessibile), geografico (indisponibilità del servizio in una determinata zona), sociale (disparità di trattamento) o fisico (inaccessibilità ai disabili), oppure ancora dal fatto di non essere adatto ai bisogni delle persone e/o al passo con il progresso tecnologico (inadeguatezza/livello qualitativo o di sicurezza insufficiente).

2.3 In materia di SIEG, un alto livello di qualità e sicurezza e, quanto all'accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente costituiscono sei dei quattordici «valori condivisi» enunciati nel Protocollo (n. 26) sui servizi di interesse generale allegato dal Trattato di Lisbona al TUE e al TFUE, valori di cui l'Unione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e senza oltrepassare l'ambito di applicazione dei suddetti Trattati, devono pienamente tener conto nell'attuare l'insieme delle loro politiche in materia di SIEG ai sensi dell'articolo 14 del TFUE.

2.3.1 Questi quattordici valori, suddivisi in tre gruppi, sono interdipendenti, all'interno di ciascun gruppo e tra loro, in maniera tale da non poter essere gerarchizzati.

2.3.2 Così, ad esempio, un SIEG che sia completamente accessibile sul piano economico non può rispondere ai requisiti posti dal Protocollo n. 26 se non garantisce un alto livello di qualità e sicurezza o se non viene promosso l'accesso universale per il cittadino dello Stato membro interessato. Ma non può rispondervi neanche se, a livello nazionale, non viene fatta distinzione in base alle diverse situazioni geografiche, sociali o culturali; o se, ad esempio, l'autorità nazionale impedisce la realizzazione di un SIEG, a dispetto del diritto, sancito dalla legge nazionale o alla consuetudine, di un'autorità regionale o locale di organizzarlo, e viola così il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale dell'autorità in questione.

2.4 Le disposizioni di tale protocollo sono espressamente definite «interpretative» dei quattordici valori comuni dell'Unione concernenti il settore dei SIEG. Senonché, la formulazione piuttosto relativa di taluni valori, segnatamente per quanto riguarda l'«alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica» o la «promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente», potrebbe suscitare un gran numero di interrogativi quanto al valore giuridico o vincolante e agli effetti di queste disposizioni. Ma, comunque si vogliano interpretare tali formulazioni (e quindi anche quella dell'articolo 1 del Protocollo n. 26), la risposta a tali interrogativi è semplice e scontata, e corrisponde all'articolo interpretato: nella fattispecie l'autorità nazionale, regionale o locale dispone, nel quadro della sua competenza di istituire SIEG, di un ampio potere discrezionale di stabilirne la configurazione concreta.

3. La nozione di accessibilità economica nella normativa europea

3.1 A livello di Unione europea non esiste alcuna definizione omogenea o impostazione uniforme riguardo all'accessibilità economica di un SIEG, così come non esiste alcuno strumento per misurare tale accessibilità. L'accessibilità economica viene spesso fatta dipendere dalla percezione soggettiva, da parte dell'utente, del costo di un servizio e del beneficio che questo apporta al benessere del cittadino.

3.2 In linea di principio, l'accessibilità economica di un servizio deve permettere al cittadino di poter pagare facilmente il servizio stesso (così il Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali) ⁽¹⁾.

3.3 Un servizio è senza alcun dubbio economicamente accessibile se viene offerto gratuitamente al cittadino, come avviene ad esempio in talune città o regioni che offrono trasporti pubblici urbani gratuiti.

3.4 Per mettere in rilievo la complessità e difficoltà di applicazione, e la varietà di applicazioni pratiche, della nozione di accessibilità economica, più avanti basterà soffermarsi, a titolo di esempio, sui modi di interpretare in concreto tale nozione nei campi dell'edilizia abitativa, delle telecomunicazioni, dell'elettricità e del gas. Il CESE sottolinea inoltre che, in numerosi Stati membri, l'accesso alle cure sanitarie viene rimesso in forse in funzione dei redditi delle persone, le quali, se non dispongono di risorse adeguate, devono rinunciare a farsi curare. La relazione del 2009 sull'attuazione della strategia dell'Unione *Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE* evidenzia questa più forte correlazione tra la situazione di bisogno materiale e i problemi di salute che ne derivano.

3.5 Il requisito dell'accessibilità economica è stato introdotto quando si sono adottate le normative sulla liberalizzazione dei servizi di rete, in quanto elemento indissociabile dal «servizio universale» nazionale delle telecomunicazioni, dell'elettricità e dei servizi postali e strettamente legato all'obiettivo della coesione sociale e territoriale perseguito dall'UE.

3.6 L'approccio dell'UE in materia si fonda su due concezioni di prezzo accessibile: una con una dimensione universale, l'altra limitata alle persone a basso reddito, svantaggiate o vulnerabili, come le persone con disabilità o aventi dei bisogni sociali specifici. E questa seconda concezione ha senso soltanto se mira a sua volta, conformemente al Protocollo n. 26, alla «promozione dell'accesso universale».

3.7 Ora, è gioco forza constatare che, benché l'accessibilità economica sia ormai divenuta un valore comune dell'Unione europea, valore che gli Stati membri sono obbligati a rispettare, tariffe come, ad esempio, quelle dell'energia, dei servizi di roaming delle comunicazioni mobili oppure dei trasporti, nonché il prezzo od il canone di locazione degli alloggi, continuano ad essere sproporzionati rispetto al reddito disponibile per una parte — peraltro sempre più ampia — della popolazione. Inoltre, le definizioni di accessibilità economica adottate nelle diverse normative UE, di cui in appresso si citerà qualche esempio non esaustivo, sono assai diverse tra loro e — soprattutto — ancora molto approssimative.

3.8 Casa

3.8.1 L'indagine EU-SILC sul reddito delle famiglie, effettuata in tutti gli Stati membri, fissa il tasso di sforzo economico massimo per un alloggio al 40 % del reddito familiare disponibile. Al di là di questa soglia, il prezzo dell'alloggio si considera economicamente inaccessibile.

3.8.2 Gli Stati membri intervengono in modi e misure molto diversi nel funzionamento del rispettivo mercato immobiliare, con l'obiettivo di permettere ad ogni cittadino di disporre di un alloggio dignitoso a un costo accessibile, se del caso con l'ausilio di una sovvenzione. La gran maggioranza degli Stati membri ha introdotto meccanismi di aiuto sociale o sgravi fiscali per influire su questa voce essenziale delle spese obbligatorie delle famiglie, e sovvenzionano un'offerta abitativa parallela — i cosiddetti «alloggi sociali» — che integra quella spontaneamente presente sul mercato immobiliare privato.

3.8.3 Gli alloggi sociali costituiscono una risposta dei pubblici poteri alla quota del fabbisogno abitativo non coperta dal mercato: lo scopo è garantire a tutti un alloggio dignitoso a un prezzo/canone accessibile. Nell'UE 25 milioni di nuclei familiari occupano un alloggio sociale.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Eppure, nonostante queste misure, molti cittadini all'interno dell'Unione europea non possono più accedere a un alloggio dignitoso a costi sostenibili. Nel 2011 il 15 % della popolazione europea viveva in alloggi sovraffollati o non dignitosi, e il 17 % dei nuclei familiari lamentava un costo dell'alloggio eccessivo rispetto al reddito disponibile ⁽²⁾.

3.8.5 Con decisione del 20 dicembre 2011, riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, la Commissione ha riservato la possibilità degli Stati membri di sovvenzionare l'edilizia abitativa, ma solo se destinata «ai cittadini svantaggiati o ai gruppi sociali più svantaggiati che non sono in grado di trovare un alloggio a condizioni di mercato a causa di limiti al livello di solvibilità», il che pone alcuni problemi in relazione ai valori enunciati dal Protocollo n. 26.

3.9 Telecomunicazioni

3.9.1 Se il mercato interno e la libera concorrenza hanno contribuito a far abbassare le tariffe unitarie delle telecomunicazioni, tale riduzione è dovuta anche, almeno in parte, all'evoluzione tecnologica ed al fatto che l'Unione europea ha imposto dei limiti massimi ai prezzi delle comunicazioni mobili in roaming.

3.9.2 Secondo la normativa in materia di telecomunicazioni ⁽³⁾, l'accessibilità economica è legata al «prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali», dell'uso del telefono e della capacità degli utenti di controllare le proprie spese. Nell'allegato alla comunicazione della Commissione europea sulla metodologia per la valutazione orizzontale dei SIEG ⁽⁴⁾, l'indicatore proposto è «il prezzo dei servizi in funzione del reddito per i consumatori a basso/medio reddito (riportato per consumatori con diversi livelli di reddito)».

3.10 Elettricità e gas

3.10.1 Nei settori dell'elettricità e del gas, la Commissione reputa che le sovvenzioni o i vincoli volti a contenere le tariffe energetiche globali tendano a disincentivare comportamenti ispirati all'efficienza energetica, non vadano specificamente a beneficio di coloro che si trovano nella condizione di maggior bisogno e possano provocare distorsioni di concorrenza ⁽⁵⁾.

3.10.2 Gli Stati membri sono dunque invitati ad adottare misure appropriate che assicurino agli utenti vulnerabili un'adeguata protezione ⁽⁶⁾. Sovvenzioni dirette a determinati consumatori da parte dell'autorità pubblica sono ammesse soltanto se il concetto di povertà energetica è definito chiaramente e se le persone vulnerabili sono individuate con chiarezza a livello nazionale. Per gli utenti che attraversano difficoltà finanziarie, la fornitura di energia deve, anche in caso di mancato pagamento, essere mantenuta per un determinato periodo.

3.10.3 Si noti che il concetto di povertà energetica riguarda soltanto i settori dell'elettricità e del gas, e non anche gli altri combustibili impiegati in particolare per il riscaldamento urbano.

3.10.4 La politica energetica dell'Unione punta sulla riduzione del consumo di energia grazie al sostegno alle misure di efficienza energetica o di isolamento termico delle abitazioni, in modo da aumentare l'accessibilità economica dei servizi energetici. Senonché, per aumentare il rendimento energetico, occorrono investimenti considerevoli, il cui ritorno economico — dovuto al ridursi delle spese per l'energia — potrà essere solo a lungo termine. Nel suo parere d'iniziativa *Per un'azione europea coordinata per la prevenzione e la lotta alla povertà energetica* (CESE 2517/2013) il CESE ha formulato proposte concrete in materia.

4. Misurare l'accessibilità economica

4.1 Nel 2004, nella sua valutazione delle prestazioni dei SIEG delle imprese erogatrici di servizi di rete, la Commissione aveva misurato l'accessibilità delle tariffe applicate da tali imprese grazie a un indicatore basato sulla percentuale del reddito annuo che un utente deve spendere annualmente per procurarsi un certo paniere di servizi.

4.2 L'indagine Eurobarometro sulla soddisfazione dei cittadini europei per le prestazioni fornite dalle imprese di servizi di rete rispecchia solo una valutazione soggettiva dell'accessibilità economica di tali servizi, e può tutt'al più valere come indice di una tendenza generale.

4.3 A livello di Unione europea, infatti, non esistono criteri ufficiali per determinare l'accessibilità economica dei SIEG. Gli atti dell'UE si preoccupano piuttosto di dettare principi e norme armonizzati in base ai quali fissare tariffe «orientate ai costi» o «maggiormente basate sui costi», oppure ancora che tengano conto del «recupero dei costi» (come impone la direttiva quadro sulle acque), garantendo nel contempo la prestazione dei servizi all'insieme della popolazione.

⁽²⁾ Eurofound: *Third European Quality of Life Survey — Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012* e *Household debt advisory services in the European Union*.

⁽³⁾ Direttiva 2002/22/CE.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final — *Rendere efficace il mercato interno dell'energia*.

⁽⁶⁾ Direttive 2009/72/CE (elettricità) e 2009/73/CE (gas).

4.4 Senonché tariffe «orientate ai costi», anche senza margini di profitto per il prestatore del servizio, non sono sinonimo di accessibilità economica e non garantiscono la possibilità per tutti di fruire del servizio a prezzi accessibili.

4.5 Secondo il Libro verde sui SIG del 2003, gli Stati membri devono definire una serie di criteri in base ai quali si determina l'accessibilità economica di un servizio. Essi devono assicurarsi che i criteri stabiliti rispettino un insieme di diritti dei consumatori e degli utenti, quali l'accessibilità ai SIEG per le persone con disabilità, e al tempo stesso creare un meccanismo di controllo dei prezzi e/o accordare sovvenzioni ai soggetti pertinenti. Tali criteri potrebbero, ad esempio, far riferimento a un paniere di servizi di base, da definire a livello di Stati membri, il cui prezzo massimo (tasso di sforzo) sia fissato in funzione del livello accettabile in rapporto al reddito a disposizione dei cittadini più vulnerabili.

5. Il ruolo dell'Unione europea

5.1 Secondo il Libro verde sui SIG, «ove esiste un'effettiva concorrenza, i meccanismi del mercato possono garantire la fornitura di servizi accessibili e di adeguata qualità, riducendo quindi in modo significativo la necessità di un intervento regolamentare».

5.2 In ragione del nuovo contesto in materia di Trattati, la Commissione sottolinea però, nella sua comunicazione intitolata *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa* (COM(2011) 900 final), che intende in questo modo (ad esempio, elaborando un quadro di qualità unico) assicurarsi che, anche negli anni a venire, il quadro normativo dell'UE continui «a rafforzare la dimensione sociale del mercato unico, per tenere più adeguatamente conto della natura specifica di questi servizi e per raggiungere l'obiettivo di fornirli in maniera tale da integrare i valori sanciti nel protocollo [n. 26] ossia un alto livello di qualità e sicurezza e, quanto all'accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente».

5.3 Fra gli obblighi di servizio pubblico previsti dalla legislazione europea figura anche quello di garantire l'accesso e l'accessibilità economica per tutti gli utenti, con disposizioni specifiche per le persone vulnerabili o con disabilità.

5.4 Alla luce di quanto precede, la Commissione dovrà anzitutto garantire un migliore coordinamento tra i propri servizi e creare un vero e proprio strumento statistico incrociando e aggregando i dati pertinenti (nel più rigoroso rispetto della loro riservatezza). In seguito essa dovrà chiarire la nozione di «accessibilità economica per tutti» dei SIEG e adeguarla ai requisiti introdotti dal Trattato di Lisbona (il citato Protocollo n. 26) e dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, proponendo atti normativi che integrino nel diritto derivato l'obbligo per gli Stati membri di:

- definire indicatori per determinare l'accessibilità economica di un servizio, nonché un meccanismo di valutazione indipendente delle prestazioni dei SIEG, incluso il rispetto dell'accessibilità economica;
- stabilire un paniere di servizi di base, per i quali fissare il tasso di sforzo massimo accettabile per una famiglia in rapporto a un reddito tipo disponibile. Nel determinare l'accessibilità economica di un paniere di servizi, occorre evitare di rapportare i diversi servizi al reddito disponibile settore per settore. Bisognerà dunque considerare l'insieme dei servizi giudicati essenziali (stabilito dagli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà) per fissare la percentuale di spesa familiare oltre la quale lo sforzo è eccessivo (sull'esempio di quanto già si fa in materia di alloggio) e, per i casi in cui lo sia, prevedere modi di finanziamento ai sensi dell'articolo 14 del TFUE che consentano di garantire a tutti l'accesso ai SIEG;
- precisare la nozione di «persone vulnerabili» o «gruppi svantaggiati». A tal proposito, la Commissione europea dovrebbe riconsiderare la sua prassi decisionale in materia di controllo di errore manifesto nella qualificazione come aiuti di Stato. Essa deve lasciare agli Stati membri la responsabilità di stabilire le condizioni di accesso a prezzi sostenibili in funzione dei bisogni dei cittadini e delle preferenze nazionali o locali, nonché delle autentiche e impellenti necessità dei cittadini svantaggiati o appartenenti a categorie meno favorite sul piano sociale, conformemente alle disposizioni del protocollo (n. 26) sui SIG.

5.5 Nel pieno rispetto della responsabilità e della competenza degli Stati membri, l'inclusione dei principali dati relativi ai servizi d'interesse generale nel semestre europeo è una condizione necessaria per il rafforzamento della dimensione sociale dell'UE e del suo mercato, specialmente in periodi di crisi.

Bruxelles, 21 gennaio 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi:

Punto 1.4

L'emendamento al punto 1.4 è legato a quello relativo al punto 5.4 per cui i due emendamenti sono stati votati congiuntamente.

Modificare come segue:

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) propone quindi che l'Unione europea da un lato chiarisca la nozione di «accessibilità economica per tutti» dei servizi d'interesse economico generale e la adegui ai requisiti introdotti dal Trattato di Lisbona (il citato Protocollo n. 26) nonché dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, e dall'altro adotti atti normativi di diritto derivato che obblighino gli Stati membri:

- *a definire degli indicatori per determinare l'accessibilità economica di un servizio, nonché un meccanismo di valutazione indipendente delle prestazioni dei servizi d'interesse economico generale, incluso il rispetto dell'accessibilità economica;*
- *a stabilire un paniere di servizi di base per i quali fissare il tasso di sforzo accettabile per una famiglia in rapporto al reddito di cui questa dispone. Un livello massimo di spese per questi servizi essenziali dovrà fornire una base obiettiva per quantificare la nozione di accessibilità economica e per determinare la quota generale delle spese familiari a partire dalla quale il costo si considera eccessivo e sorge il diritto, se del caso, a ottenere aiuti pubblici;*
- *a precisare la nozione di «persone vulnerabili» o «gruppi svantaggiati» in modo che, a tal proposito, la Commissione europea possa, ove opportuno, dovrebbe riconsiderare la sua prassi decisionale in materia di controllo di errore manifesto della qualificazione come aiuti di Stato.*

Motivazione

Punto 1.4, primo comma.

Non è competenza del Parlamento, del Consiglio o della Commissione definire i valori enunciati dall'articolo 14 e interpretati dal Protocollo n. 26 (cfr. anche l'emendamento e la motivazione riguardanti il punto 3.9.2). Il riferimento alla Convenzione dell'ONU citata (diritti delle persone con disabilità) è ripreso nell'emendamento relativo al terzo comma del punto 5.4.

Punto 1.4, secondo pallino.

Il secondo pallino è soppresso perché non spetta alla Commissione obbligare gli Stati membri a definire un paniere di servizi determinato in relazione ai valori dei servizi d'interesse economico generale (SIEG). Per fare interamente chiarezza sull'argomento, riepiloghiamo ancora una volta tutto l'argomentario: nel diritto primario dell'UE, il termine «servizi pubblici» non è sinonimo di «servizi d'interesse economico generale». Già il Trattato di Roma menziona questi ultimi all'articolo 90, paragrafo 2 (ora al Trattato di Lisbona, art. 106, par. 2); all'articolo 77 (ora art. 93) relativo ai trasporti si parla della «nozione di pubblico servizio». Quest'ultima è una denominazione politica per una certa forma di politica dei trasporti e, pertanto, non ha nulla a che vedere con una prestazione di servizi concreta e specifica, condizione che deve assolutamente essere presente affinché si possa parlare di SIEG, esclusivamente da parte di uno Stato membro o delle autorità ad esso subordinate ed esclusivemente valido sul territorio del paese, della regione o della località interessati. Inoltre, le modifiche operate dal Trattato di Lisbona alla regolamentazione dell'UE sui SIEG hanno più indebolito che rafforzato la prospettiva europea rispetto alle competenze nazionali⁽¹⁾. In effetti, la nuova competenza normativa ottenuta dal Consiglio e dal Parlamento in virtù dell'articolo 14 riguarda soltanto i «principi» e le «condizioni, segnatamente di natura economica e finanziaria» che consentono ai SIEG «di assolvere i propri compiti»; ora, questa prerogativa era già detenuta in gran parte dalla Commissione europea nella sua qualità di custode dei trattati. Pertanto, è del tutto chiaro che il Consiglio e il Parlamento non hanno alcuna competenza relativa ai «valori condivisi», in tutto quattordici, tra i quali figura l'«accessibilità economica». La loro regolamentazione è e resta di competenza nazionale, ad esclusione di ogni altro livello di potere. Di conseguenza, per poter offrire a tutta la popolazione europea una qualità della vita accettabile, risulta evidente che la strada da percorrere non è quella dei SIEG, ma piuttosto quella dell'adozione di legislazioni settoriali per portare l'insieme degli Stati membri al livello minimo desiderato. È questo l'obiettivo che dovrebbe essere perseguito dai pareri del CESE, ed è assolutamente certo che questo obiettivo si realizzerà grazie al consenso e, più ancora, all'azione della Commissione, la quale ha respinto i tre pareri d'iniziativa già adottati dal Comitato per perorare la causa dei SIG.

⁽¹⁾ Dal momento che i testi provengono dal governo dei Paesi Bassi, è opportuno anzitutto ricordare la storia dei lavori parlamentari di quel paese su questo argomento per afferrarne e comprenderne il tenore: documenti parlamentari (Eerste en Tweede Kamerstukken), serie 31384 (R 1850) C, n. 4, annata parlamentare 2007-2008.

Punto 1.4, ultimo pallino.

Non vi è alcun nesso logico tra la prima e la seconda frase del terzo pallino. Le modifiche proposte rimediano a questo problema. Il riferimento alla Convenzione dell'ONU citata (diritti delle persone con disabilità) è ripreso nell'emendamento relativo al terzo comma del punto 5.4.

Punto 5.4

Modificare come segue:

Alla luce di quanto precede, la Commissione creerà, da una parte, grazie a ~~dovrà anzitutto garantire~~ un migliore coordinamento tra i propri servizi, ~~e creare un vero e proprio strumento statistico incrociando e aggregando i dati pertinenti (nel più rigoroso rispetto della loro riservatezza) e potrebbe, dall'altra, proporre. In seguito essa dovrà chiarire la nozione di «accessibilità economica per tutti» dei SIEG e adeguarla ai requisiti introdotti dal Trattato di Lisbona (il citato Protocollo n. 26) e dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, proponendo atti normativi che integrino nel diritto derivato l'obbligo per gli Stati membri di:~~

- definire indicatori per determinare l'accessibilità economica di un servizio, nonché un meccanismo di valutazione indipendente delle prestazioni dei SIEG, incluso il rispetto dell'accessibilità economica;*
- ~~stabilire un paniere di servizi di base, per i quali fissare il tasso di sforzo massimo accettabile per una famiglia in rapporto a un reddito tipo disponibile. Nel determinare l'accessibilità economica di un paniere di servizi, occorre evitare di rapportare i diversi servizi al reddito disponibile settore per settore. Bisognerà dunque considerare l'insieme dei servizi giudicati essenziali (stabilito dagli Stati membri, conformemente al principio di sussidiarietà) per fissare la percentuale di spesa familiare oltre la quale lo sforzo è eccessivo (sull'esempio di quanto già si fa in materia di alloggio) e, per i casi in cui lo sia, prevedere modi di finanziamento ai sensi dell'articolo 14 del TFUE che consentano di garantire a tutti l'accesso ai SIEG;~~*
- ~~precisare la nozione di «persone vulnerabili» o «gruppi svantaggiati» in modo che possa, ove opportuno. A tal proposito, la Commissione europea dovrebbe riconsiderare la sua prassi decisionale in materia di controllo di errore manifesto della qualificazione come aiuti di Stato. Essa deve lasciare agli Stati membri la responsabilità di stabilire le condizioni di accesso a prezzi sostenibili in funzione dei bisogni dei cittadini e delle preferenze nazionali o locali. Al riguardo, deve anche tener conto delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite relativa ai diritti delle persone con disabilità, nonché delle autentiche e impellenti necessità dei cittadini svantaggiati o appartenenti a categorie meno favorite sul piano sociale, conformemente alle disposizioni del protocollo (n. 26) sui SIG.~~*

Motivazione

Punto 5.4, primo comma.

- Nella prima frase, l'emendamento proposto consente di raggiungere lo stesso risultato veicolando il messaggio con maggiore eleganza (il CESE non è tenuto a prendere posizione sull'organizzazione interna della Commissione europea).*
- Non spetta alla Commissione definire i valori enunciati dall'articolo 14 e interpretati dal Protocollo n. 26 (cfr. anche l'emendamento e la motivazione riguardanti il punto 3.9.2).*
- Le affermazioni formulate circa la Convenzione delle Nazioni Unite devono essere inserite più in là nel testo, nell'elenco puntato.*

Punto 5.4, secondo pallino.

Il secondo pallino è in contraddizione con le affermazioni qui formulate. La nostra preferenza è per una soppressione di tale pallino, poiché non spetta alla Commissione obbligare gli Stati membri a determinare un paniere di prestazioni in materia di SIEG. Per fare interamente chiarezza sull'argomento, riepiloghiamo ancora una volta tutto l'argomentario: nel diritto primario dell'UE, il termine «servizi pubblici» non è sinonimo di «servizi d'interesse economico generale». Già il Trattato di Roma menziona questi ultimi all'articolo 90, paragrafo 2 (ora al Trattato di Lisbona, art. 106, par. 2); all'articolo 77 (ora art. 93) relativo ai trasporti si parla della «nozione di pubblico servizio». Quest'ultima è una denominazione politica per una certa forma di politica dei trasporti e, pertanto, non ha nulla a che vedere con una prestazione di servizi concreta e specifica, condizione che deve assolutamente essere presente affinché si possa parlare di SIEG, esclusivamente da parte di uno Stato membro o delle autorità ad esso subordinate ed esclusivamente valido sul territorio del paese, della regione o della località interessati. Inoltre, le modifiche operate dal Trattato di Lisbona alla regolamentazione dell'UE sui SIEG hanno più indebolito che rafforzato la prospettiva europea rispetto alle competenze nazionali ⁽²⁾. In effetti, la nuova competenza normativa ottenuta dal Consiglio e dal Parlamento in virtù dell'articolo 14 riguarda soltanto i «principi» e le «condizioni, segnatamente di natura economica e finanziaria» che consentono ai SIEG «di assolvere i propri compiti»; ora, questa prerogativa era già detenuta in gran parte dalla Commissione europea nella sua qualità di custode dei trattati. Pertanto, è del tutto chiaro che il Consiglio e il Parlamento non hanno alcuna competenza relativa ai «valori condivisi», in tutto quattordici, tra i quali figura l'«accessibilità economica». La loro regolamentazione è e resta di competenza nazionale, ad esclusione di ogni altro livello di potere. Di conseguenza, per poter offrire a tutta la popolazione europea una qualità della vita accettabile, risulta evidente che la strada da percorrere non è quella dei SIEG, ma piuttosto quella dell'adozione di legislazioni settoriali per portare l'insieme degli Stati membri al livello minimo desiderato. È questo l'obiettivo che dovrebbe essere perseguito dai pareri del CESE, ed è assolutamente certo che questo obiettivo si realizzerà grazie al consenso e, più ancora, all'azione della Commissione, la quale ha respinto i tre pareri d'iniziativa già adottati dal Comitato per perorare la causa dei SIG.

Punto 5.4, terzo pallino.

Non vi è alcun nesso logico tra la prima e la seconda frase del terzo pallino. La modifica proposta precisa che il Protocollo n. 26 non comporta in nessun caso disposizioni a proposito «dei cittadini svantaggiati o appartenenti a categorie meno favorite». D'altro canto, non bisogna mai perdere l'occasione di invitare una volta di più a rispettare una Convenzione delle Nazioni Unite.

Esito della votazione

Voti a favore:	110
Voti contrari:	44
Astensioni:	12

⁽²⁾ Dal momento che i testi provengono dal governo dei Paesi Bassi, è opportuno anzitutto ricordare la storia dei lavori parlamentari di quel paese su questo argomento per afferrarne e comprenderne il tenore: documenti parlamentari (Eerste en Tweede Kamerstukken), serie 31384 (R 1850) C, n. 4, annata parlamentare 2007-2008.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica (EUSAIR)» (parere esplorativo)

(2014/C 177/05)

Relatore generale: **DIMITRIADIS**

Correlatore generale: **PALMIERI**

Il vicepresidente della Commissione europea Maroš ŠEFČOVIČ, in data 20 novembre 2013, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 15 ottobre 2013, ha incaricato la sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 495a sessione plenaria dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), ha nominato relatore generale Dimitris DIMITRIADIS e correlatore generale Stefano PALMIERI e ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE apprezza l'attenzione particolare dedicata all'elaborazione di una strategia dell'Unione europea per la regione adriatica e ionica (EUSAIR) finalizzata a sostenere la coesione e la competitività alla luce delle sfide che non possono essere risolte in modo soddisfacente dalle singole regioni o paesi con i mezzi abituali.

1.2 Il CESE osserva che il documento di consultazione non fa alcuna menzione del valore strategico della cooperazione mediterranea. Il Comitato desidera sottolineare che se la cooperazione regionale adriatico-ionica è fondamentale per assistere i paesi dei Balcani occidentali nel processo di preadesione e rafforzare i legami con le macroregioni del Danubio e del Baltico, è parimenti essenziale considerare lo spazio adriatico-ionico come un'area funzionale del bacino del Mediterraneo.

1.3 Il CESE ritiene che l'EUSAIR debba prevedere un programma completo con un elenco di progetti e iniziative orientato all'azione. La strategia dovrebbe fare uso delle buone pratiche già sviluppate da altre strategie macroregionali (Mar Baltico, Danubio e Atlantico) e avvalersi dell'Unione per il Mediterraneo ⁽¹⁾, della strategia Europa 2020, dei programmi e delle misure di finanziamento UE esistenti ⁽²⁾ e di iniziative UE come Interact per offrire assistenza tecnica e formazione ⁽³⁾. Dovrebbe inoltre essere collegata sul piano operativo con altre politiche dell'UE, come la politica di coesione, la politica comune agricola e quella della pesca, il meccanismo per collegare l'Europa, le reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, Orizzonte 2020, l'agenda digitale, il programma COSME, la politica marittima integrata e la politica a favore del sistema europeo comune di asilo ⁽⁴⁾. Il risultato dovrebbe essere un elenco concreto di misure, programmi e meccanismi per garantire una maggiore coesione tra i popoli della regione.

1.4 Il CESE nota la totale assenza del settore privato dal documento di consultazione e sottolinea l'importante ruolo di tale settore in quanto motore di crescita e occupazione. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità che sia il settore privato sia le parti interessate della società civile vengano coinvolti in modo più attivo nella preparazione e nell'attuazione della strategia EUSAIR. Si raccomanda vivamente di sfruttare meglio la capacità del settore privato di attrarre investimenti (sia a livello locale che internazionale) e creare opportunità economiche.

⁽¹⁾ Parere esplorativo del CESE *Sviluppo di una strategia macroregionale per la regione del Mediterraneo — i vantaggi per gli Stati membri insulari*, GU C 44 del 15.2.2013, pag. 1.

⁽²⁾ Cfr. regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato, GU L 310 del 9.11.2006, pag. 1.

⁽³⁾ http://www.interact-eu.net/about_us/about_interact/22/2911.
<http://www.interact-eu.net/ipvalencia/ipvalencia/117/619> (punto Interact per il Mediterraneo a Valenza).

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del Piano strategico sull'asilo — un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea, COM (2008) 360 final.

1.5 Il CESE ritiene che la strategia dovrebbe avere una più forte dimensione sociale, così da sostenere meglio la crescita inclusiva nella regione interessata. È anche indispensabile coinvolgere nel dialogo sociale i rappresentanti delle categorie sociali «escluse» come le comunità degli immigrati, i disabili e le organizzazioni delle donne, nonché sostenere pienamente le politiche unionali volte a prevenire le discriminazioni basate sull'origine razziale o etnica, la disabilità, l'età, l'orientamento sessuale e il genere.

1.6 Il Comitato deplora che il documento di consultazione non tratti in modo adeguato le questioni riguardanti i flussi migratori irregolari e illegali. L'UE deve compiere sforzi maggiori per aiutare la regione adriatica e ionica ad affrontare la sfida dell'immigrazione e a integrare gli immigrati nella società.

1.7 Il CESE considera le attività di polizia e sicurezza molto importanti per il progresso e la prosperità della regione adriatica e ionica, e invita il Consiglio ad aumentare il bilancio e i poteri d'azione di Frontex⁽⁵⁾.

1.8 Il CESE osserva inoltre che, sebbene in questi ultimi anni siano stati realizzati diversi progetti e iniziative di partenariato collegate a questioni macroregionali nell'area di cooperazione interessata («Euroregione adriatica», «Forum delle Camere di commercio dell'Adriatico e dello Ionio», «Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio», Uniadriion ecc.), questa strategia ha richiesto molto tempo per concretizzarsi, e ciò nonostante il fatto che le discussioni su una «Iniziativa adriatico-ionica» sono iniziate, su richiesta del governo italiano, già nell'ottobre 1999 e che sono state avviate formalmente nel maggio 2000 con la «Dichiarazione di Ancona». Dopo tutti questi ritardi, l'orizzonte temporale per l'approvazione definitiva è stato improvvisamente compresso, rendendo estremamente difficile per i membri del CESE lavorare correttamente alla posizione del Comitato.

2. La strategia dell'UE per la regione adriatica e ionica: contesto e problemi

2.1 Il primo sforzo di cooperazione nella regione adriatica e ionica è stato il *Patto di stabilità per l'Europa sudorientale*, inaugurato nel 1999. Si trattava di un quadro finalizzato a rafforzare la pace, la democrazia, i diritti umani e l'economia nei paesi dell'Europa sudorientale nel periodo 1999-2008. Nel contesto di tale iniziativa, al vertice europeo di Tampere dell'ottobre 1999 il governo italiano ha presentato l'*Iniziativa adriatico-ionica*, poi varata ufficialmente ad Ancona nel maggio 2000 con la firma della *Dichiarazione di Ancona*. La Dichiarazione rappresentava la politica chiave per rafforzare la cooperazione territoriale nell'area adriatico-ionica e promuovere la stabilità politica ed economica in modo da creare una solida base per il processo di integrazione europeo. Inizialmente firmata dai ministri degli Affari esteri di Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Grecia, Italia e Slovenia, l'iniziativa è stata successivamente estesa all'Unione statale di Serbia e Montenegro.

2.1.1 Per quanto riguarda la *Dichiarazione di Ancona*, sono state attivate diverse reti di cooperazione istituzionale al fine di sostenere la coesione e la competitività della regione in esame: l'Euroregione adriatico-ionica, il Forum delle città dell'Adriatico e dello Ionio, il Forum delle Camere di commercio dell'Adriatico e dello Ionio, Uniadriion e l'Iniziativa adriatico-ionica.

2.2 Il 19 novembre 2012, nel corso della riunione ministeriale tra la Commissione e i ministri degli Affari esteri della regione adriatico-ionica, sono state adottate le seguenti decisioni:

- tutte le parti si sono espresse decisamente a favore della nuova strategia;
- la nuova strategia farà uso delle migliori pratiche e dell'esperienza delle strategie macroregionali del Danubio⁽⁶⁾ e del Baltico⁽⁷⁾;
- le misure non dovranno sovrapporsi alla strategia marittima;
- la strategia sarà dotata delle risorse umane necessarie e di un effettivo adeguato per la sua elaborazione e attuazione;
- il piano d'azione individuerà misure e progetti concreti;
- in una seconda fase si potrà considerare l'estensione della strategia ad altre aree e altri membri.

⁽⁵⁾ Parere d'iniziativa del CESE *L'immigrazione irregolare via mare nella regione euromediterranea*, GU C 67 del 6.03.2014, pag. 32.

⁽⁶⁾ COM(2010) 715 final.

⁽⁷⁾ COM(2009) 248 final.

2.3 In seguito alla decisione del Consiglio europeo del 14 dicembre 2012⁽⁸⁾ di istituire una nuova strategia macroregionale per il Mare Adriatico e il Mar Ionio entro la fine del 2014 e allo scopo di rispettare il mandato ricevuto, i servizi della Commissione sono stati incaricati di redigere una comunicazione e un piano d'azione che dovranno essere approvati entro la fine della presidenza italiana.

2.4 Il 22 ottobre 2013 il Consiglio ha adottato per la prima volta criteri strategici relativi alle caratteristiche fondamentali delle strategie macroregionali, che devono:

- rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri partecipanti, con i paesi interessati non partecipanti e con i paesi extra-UE interessati nei settori di comune interesse;
- mobilitare tutta una serie di risorse finanziarie disponibili e attivare le parti interessate per una migliore elaborazione e attuazione delle diverse politiche unionali, nazionali e regionali;
- migliorare le reti e i meccanismi di cooperazione esistenti;
- contribuire allo sviluppo e al miglioramento dell'accesso ai finanziamenti per nuovi progetti di qualità.

2.5 La strategia per la regione adriatica e ionica gode di un forte impegno politico e di un'elevata consapevolezza nei paesi partecipanti e rappresenta non soltanto una sfida, ma anche una grande opportunità per la stessa UE. La missione della strategia è «collegare e proteggere». Essa sosterrà la coesione anche oltre i confini dell'UE, in un'area estremamente importante per la stabilità del continente.

2.6 La strategia adriatico-ionica è politicamente e tecnicamente complementare alle strategie per le macroregioni rispettivamente del Danubio (che coinvolge più Stati interessati anche alla strategia adriatico-ionica) e del Baltico.

2.7 La regione adriatico-ionica deve affrontare una serie di sfide importanti, come i problemi ecologici e ambientali, la scarsa efficienza dei collegamenti e una cooperazione inadeguata a promuovere la coesione, la competitività e l'innovazione. Un fattore chiave di riuscita in questo senso consiste nel favorire il rafforzamento della moderna cultura imprenditoriale e lo sviluppo delle PMI nella regione, promuovendo la cooperazione e lo scambio di buone pratiche.

2.8 Una strategia basata su un approccio macroregionale può imprimere uno slancio prezioso per sostenere l'integrazione in Europa dei paesi balcanici ed est-europei, promuovere politiche di sviluppo integrate, favorire un migliore utilizzo dei fondi europei e nazionali nonché rafforzare gli scambi e i partenariati a livello di società civile fra i paesi partecipanti.

2.8.1 La cooperazione macroregionale favorisce i progressi verso l'allineamento di questi paesi alle norme UE (il cosiddetto *acquis* comunitario), e quindi incide positivamente sul loro cammino verso l'Europa e sulla stabilità dei paesi che si affacciano sull'Adriatico e sullo Ionio, nonché sulla stabilità regionale. Inoltre, una strategia macroregionale è essenziale per promuovere la coesione e l'integrazione socioeconomica fra i territori.

2.8.2 Qualunque approccio macroregionale efficace per il rafforzamento delle sinergie fra le diverse politiche dell'UE e il coordinamento degli sforzi di un ampio spettro di parti interessate della regione adriatica e ionica dovrebbe essere basato sulla «regola dei tre sì»: più finanziamenti complementari, più coordinamento istituzionale e più progetti nuovi. In quest'ottica, occorre riconoscere un ruolo cardinale al settore privato.

2.8.3 Una strategia macroregionale ben strutturata può fornire un quadro europeo comune per promuovere l'arricchimento culturale e il rafforzamento del ruolo delle società civili nazionali a livello regionale. Ciò è particolarmente importante per regioni come l'Europa orientale o i Balcani, in cui il consolidamento delle pratiche democratiche va di pari passo con lo sviluppo di una sfera pubblica vitale e dinamica.

2.8.4 Una strategia macroregionale può render possibile pianificare lo sviluppo delle infrastrutture su scala geografica transnazionale, promuovendo lo sviluppo di reti TIC, autostrade, ferrovie e porti, in modo da garantire la coesione territoriale e la competitività senza barriere e senza strozzature.

⁽⁸⁾ Conclusioni del Consiglio europeo: EUCO 205/12/, 14.12.2012.

2.9 Nonostante la sua lunga gestazione, di recente il progetto è stato dichiarato urgente, e i passaggi ulteriori sono stati compressi a tutto svantaggio del risultato finale.

3. Il documento di consultazione: portata e obiettivi

3.1 Nella strategia EUSAIR, il Mar Ionio rappresenta un fattore comune e di importanza cardinale. La strategia dovrebbe concentrarsi sulle aree di comune interesse regionale che hanno un'elevata rilevanza per i paesi che si affacciano sull'Adriatico e sullo Ionio e chiarire tutte le questioni pratiche (pilastri fondamentali, *governance*, ecc.). I settori prioritari e gli obiettivi del piano d'azione dovrebbero essere definiti dai governi e dai rappresentanti delle parti sociali, in modo da rappresentare aspirazioni condivise e soluzioni sostenibili ai problemi comuni e riservare un'attenzione particolare agli investimenti in ambito marittimo e marino per la crescita e l'occupazione.

3.2 L'obiettivo generale della strategia EUSAIR è promuovere una prosperità economica e sociale sostenibile della regione adriatico-ionica mediante la crescita e la creazione di posti di lavoro, migliorandone l'attrattiva, la competitività e la connettività e tutelando nel contempo l'ambiente delle zone interne e gli ecosistemi costieri e marini.

3.3 Tale obiettivo sarà raggiunto mediante attività realizzate secondo quattro pilastri tematici⁽⁹⁾: promuovere una crescita marittima e marina innovativa; collegare la regione; preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e aumentare l'attrattiva della regione.

3.3.1 **Primo pilastro: promuovere una crescita marina e marittima innovativa.** La pesca⁽¹⁰⁾ è un'attività economica molto importante per le aree costiere dell'Adriatico e dello Ionio e per i loro abitanti. L'obiettivo fondamentale di questo pilastro è sviluppare un settore della pesca e dell'acquacoltura forte e di qualità, che risulti sostenibile dal punto di vista ambientale ed economico e che crei nuovi posti di lavoro.

3.3.2 **Secondo pilastro: collegare la regione.** La regione adriatico-ionica è situata in un'area molto importante dal punto di vista geostrategico, lungo gli assi settentrionale, meridionale, orientale e occidentale dell'Europa. Il Mare Adriatico e il Mar Ionio rappresentano infatti un crocevia di merci, passeggeri ed energia. Diversi paesi europei dipendono pesantemente dalla regione per le loro importazioni ed esportazioni. Le autostrade del Mare Adriatico forniranno un servizio di trasporto economicamente valido, affidabile e competitivo per merci e passeggeri. Il traffico di navi passeggeri e il trasporto di petrolio e di gas aumenta ogni anno. Purtroppo, oltre che dal traffico marittimo commerciale, il Mare Adriatico e il Mar Ionio sono usati anche dalle reti criminali che praticano attività illegali.

3.3.3 **Terzo pilastro: preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente.** L'ambiente costiero e marino dell'Adriatico e dello Ionio ospita un'enorme diversità di habitat e di specie. La forte pressione antropica combinata alle caratteristiche topografiche rende questi habitat particolarmente sensibili all'inquinamento. La cooperazione fra parti interessate delle zone costiere avviene nell'ambito normativo della *direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, della *Convenzione di Barcellona* e dei relativi protocolli nonché della *Commissione mista per la protezione delle acque del Mare Adriatico e delle zone costiere*. Sia il deflusso dei fiumi che il trasporto marittimo hanno un impatto significativo sul Mare Adriatico.

3.3.4 **Quarto pilastro: aumentare l'attrattiva della regione.** Il settore del turismo è significativo dal punto di vista economico, in quanto si tratta di una delle attività principali e in più rapida crescita nella regione. In molti casi, esso rappresenta la spina dorsale dell'economia nelle regioni costiere e, in misura crescente, anche dei rispettivi entroterra. Il settore del turismo di crociera rappresenta già da sé un forte potenziale di crescita: negli ultimi 10 anni, la domanda mondiale è praticamente raddoppiata. Questa tendenza si riscontra anche nella regione adriatico-ionica, che segna una rapida crescita del settore. Anche il patrimonio culturale e archeologico della regione presenta un potenziale notevole, che si dovrebbe sfruttare appieno. La nuova strategia macroregionale dovrebbe aiutare le parti interessate del settore turistico ad affrontare le sfide interne ed esterne, come l'aumento della concorrenza da parte di altre destinazioni e le fluttuazioni stagionali, nonché a entrare in nuovi mercati finora ignorati dal settore, come quello del turismo dei disabili e della terza età. Un approccio macroregionale al turismo costiero, marittimo e di altro tipo potrebbe fornire un incentivo per rafforzare la *governance* e coinvolgere i soggetti privati e le istituzioni finanziarie internazionali.

⁽⁹⁾ Quattro pilastri: una struttura d'azione indicativa concordata fra otto ministri degli Affari esteri e il commissario Hahn nel novembre 2012.

⁽¹⁰⁾ Parlamento europeo: Relazione su una strategia per la pesca nel Mare Adriatico e nel Mar Ionio (2012/2261 (INI), A7-0234/2013).

4. Osservazioni specifiche sul documento di consultazione

4.1 Il CESE osserva che la consapevolezza relativa alle diverse tematiche varia considerevolmente da un popolo all'altro della regione. L'estrema diversità delle esperienze, con la presenza di quattro Stati membri e quattro paesi terzi dotati di livelli di consapevolezza e sviluppo assai diversi rende necessaria, per questa regione, una strategia su misura che risulti adeguata al potenziale territoriale di ciascuno.

4.1.1 Di qui la necessità che la Commissione intervenga per contribuire a sensibilizzare e garantire il coinvolgimento diretto del settore privato e delle grandi organizzazioni della società. In ogni caso, si tratta di una grossa sfida.

4.2 Il Comitato condivide in via di principio il documento di consultazione, che analizza in dettaglio gli ingredienti fondamentali del sostegno a una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva nella regione adriatico-ionica. I quattro pilastri corrispondono effettivamente ai problemi, alle sfide e agli obiettivi principali.

4.3 Il CESE esprime apprezzamento per gli sforzi compiuti allo scopo di elaborare una strategia per il Mare Adriatico e il Mar Ionio. Il documento di consultazione individua dei punti deboli, indica delle sinergie, formula una visione comune e presenta una serie di proposte che costituiscono una solida base per sviluppare la strategia, comprese una serie di misure realistiche e la partecipazione attiva di tutte le parti interessate.

4.3.1 Il Comitato è convinto che le strategie macroregionali possano svolgere un ruolo cruciale per i paesi della regione. Una strategia ben ponderata può fornire un quadro di riferimento complessivo e può essere considerata un'iniziativa finalizzata al rafforzamento della stabilità, che è sempre un requisito indispensabile per attrarre gli investimenti del settore privato sia dall'interno che dall'esterno della regione.

4.3.2 Il CESE condivide le priorità individuate in quanto punti di forza della regione, come la sua importanza in quanto snodo per la circolazione di merci, persone ed energia, nonché i suoi vantaggi competitivi per le attività «blu» e il turismo. Sembra che questi settori possano diventare dei veri motori di investimento, crescita e occupazione.

4.3.3 Il CESE è anche d'accordo con le conclusioni della strategia proposta, che confermano la necessità di rafforzare le sinergie per la cooperazione nella regione. Per questo, il Comitato ritiene che il piano d'azione dovrebbe mettere l'accento sull'importanza di costituire piattaforme che raggruppino i partecipanti in poli e reti per intraprendere iniziative congiunte volte ad affrontare i punti deboli condivisi, e che dovrebbe elaborare una visione comune per lo sviluppo di economie sostenibili e altamente competitive nella regione.

4.3.4 Il CESE osserva che il documento non affronta in modo adeguato alcuni aspetti importanti della coesione territoriale, sociale ed economica.

4.3.5 Il Comitato raccomanda che questioni di tutto rilievo come la ricerca, l'innovazione, lo sviluppo delle PMI e il rafforzamento della capacità non figurino semplicemente fra gli aspetti trasversali, ma svolgano un ruolo più prominente, così da diventare dei veri motori per sostenere la coesione e la competitività regionali.

4.3.6 Il documento di consultazione non fa alcuna menzione del valore strategico della cooperazione mediterranea. Se la cooperazione regionale adriatico-ionica è fondamentale per assistere i paesi dei Balcani occidentali nel processo di preadesione e rafforzare i legami con le macroregioni del Danubio e del Baltico, è parimenti essenziale considerare lo spazio adriatico-ionico come un'area funzionale del bacino del Mediterraneo.

4.3.7 I problemi connessi con i flussi migratori irregolari non sono trattati in modo adeguato. In particolare, la partecipazione delle regioni dell'Italia meridionale (Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) alla strategia adriatica e ionica rende necessario concentrarsi maggiormente sulle questioni umanitarie e di sicurezza dovute all'immigrazione dai paesi nordafricani.

4.3.8 Il CESE ritiene che l'elenco di settori problematici, debolezze strutturali e obiettivi contenuto attualmente nella strategia sia piuttosto lungo. Un elenco così ampio non è di alcuna utilità e dovrebbe perciò essere sfolto per farne un elenco più gestibile di misure realistiche. Il CESE pertanto raccomanda di restringere il contenuto della strategia ai settori d'azione più importanti o di dare priorità alle attività di breve, medio e lungo termine partendo da quelle che riguardano i temi più importanti.

4.3.9 Il Comitato è dell'avviso che la strategia adriatica e ionica dovrebbe coinvolgere pienamente tutte le parti interessate, come governi, enti regionali e locali, università, istituti di ricerca, aziende private e PMI, parti sociali, ONG e società civile, a riprova del fatto che la strategia aderisce ai principi della *governance* multilivello e della cittadinanza attiva ⁽¹¹⁾.

4.3.10 Il CESE prende nota delle decisioni adottate dal Consiglio per cui una strategia macroregionale non dovrebbe richiedere né risorse aggiuntive, né ulteriori norme né nuovi organi di gestione (i «tre no»), ma ritiene che occorrano maggiori finanziamenti per l'assistenza tecnica, al fine di garantire il successo alla realizzazione concreta della strategia nel futuro.

4.3.11 Il Comitato crede anche che le considerevoli somme già impegnate dall'UE per i programmi regionali attraverso i fondi strutturali rappresentino mezzi adeguati, che dovranno essere utilizzati con efficienza per dare attuazione alla strategia, attraverso azioni meglio coordinate e inquadrare in un approccio strategico unificato.

5. Osservazioni specifiche sui quattro pilastri

5.1 **Promuovere una crescita marina e marittima innovativa:** il CESE osserva che il mare viene giustamente individuato come un elemento fondamentale che può dotare i paesi interessati di settori economici dinamici e offrire lavoro retribuito. Il Comitato considera essenziale definire nuovi modelli di programmazione in grado di garantire l'integrazione e la complementarità delle catene del valore dell'economia blu (alimenti, turismo, industria, logistica e risorse).

5.1.1 La strategia individua correttamente nelle attività blu altrettanti settori su cui concentrare l'attenzione, dal momento che l'acquacoltura ha già attratto investimenti cospicui nei paesi maggiori della regione, che potrebbero servire da modello ad altri. I nuovi investimenti in servizi e attività supplementari dovranno quindi generare rapidi ritorni, rendendo il settore attraente per i finanziamenti della BEI e per gli investimenti privati esteri e locali.

5.1.2 Il CESE concorda sulla necessità di una cultura imprenditoriale efficiente nell'impiego delle risorse come mezzo per migliorare le pratiche gestionali nei principali settori di attività. I paesi della regione, e in particolare quelli non appartenenti all'UE, si scontrano con dei limiti e una filosofia imprenditoriale restrittiva e potrebbero trarre grande beneficio da una cooperazione ravvicinata nell'adozione di una nuova cultura imprenditoriale. Il CESE è dell'avviso che le imprese private debbano essere motori di successo in questo sforzo.

5.1.3 Il Comitato raccomanda che l'idea di fare di questa regione un centro per attività «innovative» sia un obiettivo molto a lungo termine: al momento, essa dispone di capacità limitate. La strategia pertanto dovrebbe puntare a creare sinergie e a migliorare le infrastrutture nel settore della formazione e dell'istruzione, in modo da sviluppare gradualmente le attività blu e da ridurre gli squilibri fra la domanda e l'offerta di manodopera qualificata. L'UE, sostenuta dalla comunità imprenditoriale, nonché dalle parti sociali e dalla società civile, può svolgere un ruolo importante nel trasferimento delle migliori pratiche e delle esperienze nonché nel sostegno alle stesse nella regione.

5.1.4 Il CESE ritiene che la pesca svolga un importante ruolo sociale ed economico nel Mare Adriatico e nel Mar Ionio, ma che le infrastrutture fondamentali di alcuni paesi siano inadeguate. Il piano d'azione dovrebbe quindi studiare attentamente la situazione e presentare un piano realistico. Il Comitato esorta inoltre i paesi che non fanno parte dell'UE a un maggior rispetto della legislazione europea nel settore della pesca.

5.2 **Collegare la regione:** il CESE ritiene che finora tra i paesi della regione ci sia stata una marcata assenza di collegamenti efficienti ed economicamente vantaggiosi, in particolare per quanto riguarda il rispetto dei requisiti energetici. Inoltre, i trasporti e le comunicazioni con l'entroterra e le isole risultano inadeguati. Il CESE concorda sulla necessità di migliorare i collegamenti marittimi e aerei sia all'interno della regione che verso l'esterno e ritiene quindi essenziale che la strategia marittima per il Mare Adriatico e il Mar Ionio ⁽¹²⁾ adottata nel novembre 2012 divenga una delle principali componenti della strategia EUSAIR, rendendo possibile lo sviluppo di un sistema di trasporti efficiente, in particolare per le aree senza sbocco sul mare e remote.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 884 final.

⁽¹²⁾ COM(2012) 713 final.

5.2.1 Il CESE appoggia la proposta autostrada del mare per l'Adriatico e lo Ionio, al fine di gestire meglio la congestione del traffico stradale, ridurre il divario competitivo di cui soffrono le isole e l'entroterra e migliorare i collegamenti con gli altri corridoi di trasporto del Mediterraneo.

5.2.2 Il Comitato ritiene che il documento di consultazione non dia l'importanza necessaria alle questioni energetiche, considerato che l'UE è alla continua ricerca di fonti alternative di energia e di nuovi collegamenti con i paesi che esportano petrolio e gas. Le grandi infrastrutture che collegano l'Europa con i paesi produttori di energia sembrano essere concepite in modo da passare attraverso la regione adriatico-ionica, come nel caso dell'accordo fra Azerbaigian, Grecia e Italia sul gasdotto transadriatico (TAP).

5.2.3 Il CESE è dell'avviso che, dati i problemi di traffico di stupefacenti e immigrazione irregolare che caratterizzano l'area, la regione adriatica e ionica necessita di un modello di *governance* potenziato, di un sistema di polizia efficace e di una più stretta cooperazione tra le autorità regionali e quelle dell'UE. Il Comitato pertanto invita il Consiglio europeo ad aumentare il bilancio e i poteri d'azione di Frontex.

5.3 **Preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente:** in linea con le rigorose politiche ambientali dell'UE, la strategia EUSAIR adotta obiettivi ambiziosi. Il CESE sottoscrive quest'approccio, date l'importanza della biodiversità e l'esistenza di habitat particolarmente sensibili all'inquinamento, e sostiene le proposte che puntano a una più stretta cooperazione tra i paesi costieri, nell'ambito normativo della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, della Convenzione di Barcellona e della Commissione mista per la protezione delle acque del Mare Adriatico e delle zone costiere. Il Comitato ritiene che alcuni paesi della regione potrebbero non essere pronti per una politica così ambiziosa, e necessitino quindi di ulteriori incoraggiamenti, compreso un possibile finanziamento per le imprese affinché adeguino la propria produzione in linea con le norme ambientali.

5.3.1 Esso inoltre è dell'avviso che il principale ambito d'azione nel quadro di questo pilastro consista nell'attuare le disposizioni della direttiva quadro sulle acque⁽¹³⁾ riguardanti la riduzione delle emissioni di nitrati al fine di migliorare l'ambiente marino.

5.3.2 Il Comitato accoglie con favore l'adozione di tecniche avanzate di gestione del traffico così da ridurre i rifiuti marini e gli scarichi di zavorra e promuovere progetti per la gestione dei rifiuti nelle attività costiere sulla terraferma.

5.3.3 Il CESE sostiene l'attuazione degli approcci in materia di pianificazione spaziale marina, aree marine protette, Natura 2000 e gestione integrata delle zone costiere.

5.3.4 Il CESE osserva anche che è necessario che tutti rispettino le regole: non soltanto i membri dell'UE, ma anche e soprattutto i paesi terzi, che potranno così vedere agevolato il loro ingresso nell'Unione.

5.3.5 Il Comitato ritiene inoltre che un rafforzamento della cooperazione a tutti i livelli per lo scambio di buone pratiche fra le autorità delle aree marine protette sia un modo efficace di tutelare l'ambiente.

5.4 Aumentare l'attrattiva della regione

5.4.1 Il CESE sostiene vigorosamente il ruolo del turismo, che dovrebbe registrare un'ulteriore crescita in futuro⁽¹⁴⁾ fino a diventare la prima attività economica delle regioni costiere. Il settore ha attratto le principali compagnie europee, che stanno investendo nel turismo di qualità e rendendo possibili ampi aumenti del traffico turistico. Esso reca numerosi benefici economici, dal momento che traina la crescita e crea posti di lavoro ben retribuiti, in particolare per i giovani. Tuttavia, con la sua intensificazione, occorre introdurre misure di attenuazione per ridurre gli eventuali effetti negativi sugli ambienti costieri e marini da cui il turismo stesso dipende così fortemente.

5.4.2 Il CESE suggerisce che il turismo faccia oggetto di pratiche di gestione rigorose che lo rendano più ecocompatibile oltre che più inclusivo. Il Comitato osserva che la comunità imprenditoriale, le parti sociali e la società civile possono offrire un sostegno prezioso al riguardo.

⁽¹³⁾ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000.

⁽¹⁴⁾ L'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) calcola che il numero degli arrivi in tutto il mondo aumenterà in media del 3,3 % annuo fino al 2030. Per ulteriori informazioni tratte dall'edizione del 2012, cfr. www.UNWTO.org. L'Europa rappresenta oltre la metà degli arrivi internazionali ed è la regione che cresce più rapidamente.

5.4.3 Il CESE ritiene che il settore delle crociere debba occupare un posto maggiore, e al tempo stesso essere gestito meglio e integrato nel prodotto turistico; è inoltre favorevole a prestare maggiore attenzione al turismo marittimo attraverso nuove iniziative politiche e gli obiettivi di Europa 2020, nel quadro degli sforzi della Commissione volti a sviluppare una strategia integrata per il turismo costiero e marittimo.

5.4.4 Il CESE raccomanda di integrare fortemente gli aspetti culturali e archeologici nelle attività turistiche. Il turismo dovrebbe essere differenziato implicando altre attività come ad esempio congressi, ecoturismo, agriturismo, prodotti e itinerari tematici, studi accademici, aziende e industrie creative. Il Comitato è fermamente convinto che tutte le attività turistiche debbano essere improntate ai principi della progettazione universale («Universal Design»).

5.4.5 Il CESE ritiene che la strategia macroregionale dovrebbe aiutare le parti interessate del settore turistico ad affrontare le sfide interne ed esterne, come la crescente concorrenza di altre destinazioni e le fluttuazioni stagionali, nonché a entrare in nuovi mercati finora ignorati dal settore, come quello del turismo dei disabili e della terza età, adottando le buone pratiche nell'elaborazione di piani d'azione per lo sviluppo territoriale integrato a livello regionale.

Bruxelles, 21 gennaio 2014.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»

COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE)

(2014/C 177/06)

Il Consiglio, in data 25 novembre 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 148, paragrafo 2, del TFUE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

COM(2013) 803 final — 2013/0392 (NLE).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 495a sessione plenaria dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), ha deciso di esprimere parere favorevole sul testo proposto con 150 voti favorevoli e 5 astensioni.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione»

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD)

(2014/C 177/07)

Il Consiglio, in data 14 gennaio 2014, 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:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 260/2012 per quanto riguarda la migrazione ai bonifici e agli addebiti diretti a livello di Unione

COM(2013) 937 final — 2013/0449 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e dato che esso aveva già formato oggetto del suo parere CESE 794/2011 — 2010/0373 (COD), adottato il 5 maggio 2011 (*), il Comitato, nel corso della sua 495a sessione plenaria del 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), ha deciso, con 159 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, di esprimere parere favorevole al testo proposto e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il Presidente
della Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

(*) Parere del CESE in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il regolamento (CE) n. 924/2009 GU C 218 del 23.07.2011, pag. 74.

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

495^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 21 E 22 GENNAIO 2014**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli indici usati come valori di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari»**COM(2013) 641 *final* — 2013/0314 (COD)

(2014/C 177/08)

Relatore: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 18 ottobre 2013, e il Parlamento europeo, in data 10 ottobre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli indici usati come valori di riferimento negli strumenti finanziari e nei contratti finanziari

COM(2013) 641 *final* — 2013/314 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 dicembre 2013.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 I *financial benchmarks* rivestono un ruolo fondamentale nel settore finanziario, sia per il *pricing* dei diversi prodotti, sia per la giusta allocazione di rischio e capitale. È dunque di cruciale importanza per un efficiente funzionamento dei mercati finanziari che i parametri di riferimento siano credibili e affidabili.

1.2 Le diverse manipolazioni dei *benchmark* hanno scatenato dubbi e preoccupazioni rispetto all'integrità dei parametri di riferimento in tutto il mondo, minando l'integrità del sistema e la certezza negli scambi. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è preoccupato per la gravità delle conseguenze derivanti da questi comportamenti. La manipolazione può causare, infatti, perdite importanti per gli investitori, distorsioni nell'economia reale e, più in generale, minare complessivamente la fiducia nei mercati. Il CESE pertanto reclama e raccomanda l'estrema urgenza dell'adozione delle nuove misure proposte.

1.3 Nell'aprile 2013 il Regno Unito ha istituito la *Financial Conduct Authority* (FCA), un'agenzia che controlla il comportamento degli enti finanziari. La FCA ha regolato le attività di formazione del LIBOR, stabilendo nuovi requisiti che rafforzano la *governance* ed i controlli e introducendo delle misure che sanzionano i responsabili di manipolazioni del LIBOR.

1.4 La Commissione europea, emendando le proposte esistenti di regolamento sugli abusi di mercato (*Market Abuse Regulation* — MAR) e di direttiva sulle sanzioni penali per gli abusi di mercato (*Criminal Sanctions for Market Abuse Directive* — CSMAD), ha sancito l'illegalità di qualsiasi manipolazione di *benchmark* finanziari, prevedendo sanzioni amministrative o penali. Il meccanismo sanzionatorio, seppur necessario, non è tuttavia sufficiente per scongiurare il pericolo di nuove future manipolazioni.

1.5 Il CESE pertanto esprime il proprio plauso per la proposta di regolamento della Commissione e ritiene che con la proposta di regolamento si sia colto l'obiettivo di migliorare la legislazione che assicura la necessaria integrità del mercato e dei valori espressi dai *benchmark*, garantendo che essi non siano distorti da alcun conflitto d'interesse, che riflettano la realtà economica e che siano utilizzati in modo corretto. È evidente il motivo di ordine pubblico economico.

1.6 Particolare importanza assumono le misure di protezione dei lavoratori denunciatori (*Whistle Blowers*). Il CESE raccomanda di inserire nella norma il riferimento alla proposta di modifica della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato che prevede un esplicito obbligo per gli Stati membri di provvedere alla emanazione di norme a presidio di questa tutela particolare.

1.7 Il CESE rileva con piacere che la proposta è in linea con i principi individuati la scorsa estate dallo IOSCO a seguito di numerose consultazioni, riducendo in questo modo sensibilmente i costi di attuazione.

1.8 I noti scandali riguardanti la manipolazione del LIBOR ed EURIBOR e quelli successivi, relativi alla manipolazione dei *benchmark* dei tassi di cambio e dei prezzi del greggio, dei prodotti petroliferi e dei biocarburanti, indicano la necessità di regolamentare un ampio ventaglio di *benchmark*, includendo quelli impiegati per i derivati energetici e delle *commodities*. Il CESE è pienamente d'accordo e raccomanda fortemente l'ampio scopo perseguito dalla proposta di regolamento, in conformità al principio di proporzionalità.

1.9 Il presente regolamento determina un aumento della trasparenza del mercato e adotta misure che riducono la frammentazione. Avere applicazioni uniformi delle normative evita il rischio, molto alto nei mercati finanziari, di arbitraggio normativo e pertanto gli utenti finali avranno il vantaggio di uniformità dei valori di riferimento transfrontalieri.

1.10 Il CESE, da sempre interessato al rafforzamento della tutela e protezione dei consumatori, ritiene che questo regolamento integri in modo adeguato la normativa vigente sul tema che, diversamente, non prevedrebbe alcuna misura atta a garantire una valutazione idonea e adeguata dei parametri di riferimento. Gli investitori hanno diritto a che i loro valori (prestiti, derivati, ecc.) siano protetti a fronte di perdite causate dal falsamento del mercato.

1.11 Il CESE reitera il proprio disappunto sull'utilizzo eccessivo di atti delegati che non appaiono anche in questa proposta di regolamento coerenti con le previsioni dei trattati. Molte materie che sono inserite come atti delegati, dovrebbero essere definite nel regolamento. A questo proposito il CESE ha approvato un proprio parere⁽¹⁾. Il Comitato chiede alla Commissione di essere informato di tutte le misure future in questo campo adottate con atti delegati.

2. La proposta di regolamento: una sintesi

2.1 La Commissione europea propone di introdurre un regolamento che impone norme per i *benchmark* di strumenti e contratti finanziari all'interno dell'Unione europea.

2.2 L'obiettivo generale della proposta è di assicurare l'integrità dei valori dei *benchmark*, garantendo che essi a) non siano distorti da conflitti d'interesse; b) riflettano la realtà economica che devono rappresentare e misurare; c) siano utilizzati in modo adeguato.

2.3 Le caratteristiche principali della proposta di regolamento possono essere sintetizzate nei seguenti punti salienti che tendono a:

- **migliorare la governance e i controlli sul processo di produzione dei benchmark.** È prevista un'autorizzazione preventiva e un'attività di vigilanza costante del processo di fornitura dei valori di riferimento. Questo sia a livello nazionale che europeo.

La proposta prevede anche che gli amministratori dei *benchmark* evitino conflitti d'interesse, laddove possibile, o quanto meno li gestiscano adeguatamente nei casi in cui sono inevitabili;

⁽¹⁾ GU C 67 del 6.3.2014, p. 104.

- **migliorare la qualità dei dati e delle metodologie usate dagli amministratori dei valori di riferimento.** La proposta prevede che nel determinare i valori di riferimento vengano usati dati sufficienti e accurati, che rappresentino il mercato effettivo o la realtà economica che il valore di riferimento intende misurare. I dati devono provenire da fonti attendibili e il valore di riferimento deve essere determinato in modo solido e affidabile. I dati per il calcolo dei parametri di riferimento devono essere pubblicati o resi disponibili al pubblico, così come le informazioni su ciò che misura ciascun *benchmark*, eccetto quando questo potrebbe avere conseguenze molto negative.

Per determinare i valori di riferimento, se possibile, vanno utilizzati i dati sulle transazioni, e, quando non disponibili, occorre basarsi su stime verificabili;

- **assicurare che i fornitori di dati per i valori di riferimento forniscano dati appropriati e siano soggetti a controlli adeguati.** L'amministratore del parametro di riferimento deve stilare un codice di condotta legalmente obbligatorio, che indichi obblighi e responsabilità dei fornitori di dati quando trasmettono i dati usati nella determinazione del valore di riferimento. Questi obblighi riguardano anche la gestione dei conflitti d'interesse;
- **assicurare un'adeguata tutela di consumatori e investitori che utilizzano i valori di riferimento.** La proposta rafforza la trasparenza dei dati utilizzati per calcolare il valore di riferimento e del modo in cui si realizza tale calcolo, quello che essi misurano e come dovrebbero essere usati. Inoltre le banche devono valutare l'adeguatezza del *benchmark* utilizzato prima di proporre un contratto finanziario, avvertendo il cliente se il *benchmark* non è adatto (ad es. nei contratti di mutuo ipotecario);
- **coordinare la vigilanza e l'applicabilità dei valori di riferimento critici.** La **vigilanza dei** valori di riferimento critici sarà affidata anche a specifici collegi di vigilanza, guidati dall'autorità di vigilanza dell'amministratore del *benchmark*, da altre Autorità di vigilanza di altre giurisdizioni interessate e di cui farà parte anche l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati (AESFEM). In caso di disaccordo nel collegio, l'AESFEM decide con una mediazione vincolante. Per i *benchmark* ritenuti critici sono stati elaborati ulteriori requisiti «speciali», tra cui il potere delle autorità competenti di rendere obbligatoria la fornitura di dati.

2.4 Le banche centrali non rientrano nel campo di applicazione delle norme in quanto dispongono già di sistemi di garanzia e regolamentazione.

2.5 Gli allegati alla proposta contengono disposizioni di dettaglio sui *benchmark* di merci e per la determinazione dei tassi di interesse.

2.6 Per evitare una doppia regolamentazione, i *benchmark* i cui dati sono forniti da sedi regolamentate non sono soggetti a certi obblighi, quando questi sono coperti da altre previsioni legislative europee e da obblighi di vigilanza.

3. Osservazioni

3.1 Il CESE riconosce, supporta ed apprezza l'impegno della Commissione europea che, con un programma di lavoro ricco e dei ritmi serrati, sta lavorando per migliorare la stabilità e l'efficienza del mercato dei servizi finanziari. Il CESE ribadisce infatti che questo è il presupposto necessario per garantire che il mondo finanziario sia a servizio dell'economia reale.

3.2 Il CESE ritiene che questo regolamento sia in linea con l'obiettivo di promuovere un ambiente finanziario stabile, supervisionato, più responsabile e dunque più vicino alle esigenze dei consumatori e dell'economia in generale.

3.3 Il CESE esprime una forte preoccupazione che il regolamento in questione non possa venire approvato in tempi rapidi, deludendo le aspettative dei cittadini europei, che attendono una risposta decisa e rigorosa contro le manipolazioni del mercato e degli strumenti che indicano gli andamenti di titoli, di valori, di indici di riferimento, causando danni enormi in un contesto di grandi difficoltà complessive. Auspica pertanto una rapida approvazione dello stesso, senza dover attendere il prossimo scandalo finanziario per ricordarsi che occorre legiferare e bene. Il CESE segnala che la complessità e la vastità degli scopi della regolamentazione proposta potrebbero rallentare l'iter dell'approvazione.

3.4 I diversi *benchmark* presenti sui mercati finanziari (es. LIBOR, EURIBOR per i tassi di interesse interbancari o gli indici di borsa) sono una componente importante del sistema finanziario.

3.5 L'integrità di parametri di riferimento è fondamentale per la fissazione dei prezzi di molti strumenti finanziari, come *interest rate swap* e *forward rate agreement*, contratti commerciali e non commerciali, gli accordi di fornitura, prestiti e mutui. Poiché da questi parametri dipende il valore degli strumenti finanziari e dei pagamenti derivanti da contratti finanziari, il loro andamento influenza notevolmente sia gli investitori che i consumatori.

3.6 Secondo la BCE, marzo 2012, una media di quasi il 60 % dei prestiti totali al settore non finanziario nell'area dell'euro si è basata su tassi di interesse variabili e la percentuale di prestiti alle famiglie sulla base di tassi di interesse variabili hanno raggiunto il 40 % nello stesso periodo.

3.7 I recenti scandali riguardanti la manipolazione del LIBOR ed EURIBOR (ma ve ne sono anche successivi relativi alla manipolazione dei parametri di riferimento dei tassi di cambio o dei prezzi dell'energia) hanno scatenato dubbi e preoccupazioni rispetto all'integrità dei parametri di riferimento in tutto il mondo. Il CESE condivide l'obiettivo della Commissione di regolamentare tutte le potenziali manipolazioni degli indici.

3.8 Se i *benchmark*, in quanto distorti, perché manipolati o inaffidabili, non riflettono ciò che essi sono destinati a misurare, gli investitori ed i consumatori vengono danneggiati e perdono la fiducia nei mercati.

3.9 Mentre alcuni parametri di riferimento sono nazionali, il settore di riferimento nel complesso è internazionale. Il mercato UE dei servizi finanziari deve quindi beneficiare di un quadro comune di riferimento affidabile e utilizzato correttamente nei diversi paesi dell'UE.

3.10 Le modifiche proposte dalla Commissione alla direttiva sul *Market Abuse* ⁽²⁾ e le proposte di sanzioni penali permettono che ogni abuso sia adeguatamente sanzionato. Il Comitato reitera il proprio appoggio a questa soluzione più volte sollecitata, in particolare nell'ambito del suo parere sulle sanzioni nei servizi finanziari ⁽³⁾.

3.11 Come sostenuto dalla Commissione stessa, tuttavia, la sola modifica del regime sanzionatorio non migliora le modalità di produzione e uso dei valori di riferimento. Le sanzioni, infatti, non eliminano i rischi di manipolazione derivanti da una *governance* inadeguata del processo di produzione del valore di riferimento caratterizzata da conflitti d'interesse e discrezionalità. Il CESE sostiene fortemente questa posizione e sostiene la necessità di un sistema di norme che garantiscano la trasparenza.

3.12 Inoltre, al fine di tutelare investitori e consumatori, è necessario che i valori di riferimento siano solidi, affidabili e adatti allo scopo.

3.13 Il CESE, da sempre interessato alla alta protezione degli interessi di investitori e consumatori, è sensibile alla problematica e non può che essere pienamente d'accordo con questa esigenza. Gli investitori potrebbero trarre vantaggio perché saranno certi che i parametri di riferimento utilizzati nello strumento finanziario che possiedono sono robusti e liberi da manipolazione.

A questo fine, ricorda la sua richiesta più volte formulata di stabilire una Agenzia europea per la protezione dei consumatori dei servizi finanziari, analogamente a quanto realizzato negli USA attraverso la legge nota come Dodd-Frank Act.

3.14 Su questa linea, il CESE ritiene estremamente importante la previsione del regolamento di accrescere la protezione degli investitori attraverso specifiche disposizioni sulla trasparenza. Il principio della trasparenza, infatti, non implica la diffusione di informazioni proprietarie e la loro trasmissione ai concorrenti. La trasparenza garantisce invece un contesto di chiarezza e sicurezza negli scambi, dove la concorrenza può funzionare meglio.

3.15 Il CESE ritiene che la proposta possa essere migliorata, circa la protezione adeguata di investitori e consumatori, assicurando diritti di reclamo e di indennizzo esigibili, chiari e accessibili che devono essere distinti tra:

— diritti di reclamo del consumatore per il prodotto o il servizio contrattato, con procedimenti flessibili e rapidi;

⁽²⁾ COM(2011) 651 final e COM(2011) 654 final.

⁽³⁾ GU C 248 del 25.8.2011, pag. 108.

— diritti di reclamo all'amministratore, secondo l'articolo 5.d) della proposta e dell'allegato II, parte 5a. In questo caso per il ricorso all'amministratore, occorre trovare una formula affinché il sistema di reclamo sia gestito da terzi indipendenti, che possano, in forma obiettiva, esaminare e decidere circa il procedimento. Nella proposta della Commissione i tempi previsti di 6 mesi appaiono francamente eccessivi.

3.16 Per quanto riguarda la protezione dei consumatori, la direttiva sul credito al consumo include norme relative alla informazione adeguata; lo stesso si accinge a prevedere la direttiva sul credito ipotecario, che sarà adottata tra breve, queste norme della UE per la protezione del consumatore non prendono in considerazione la idoneità degli indici di riferimento nei contratti finanziari: occorre che la proposta sia coerente con il resto dell'impianto giuridico dell'Unione.

3.17 Il CESE sottolinea l'esigenza che si chiarisca all'art. 18 che la valutazione di idoneità dell'indice di riferimento proposto al profilo del consumatore sia obbligatoria (analogamente a quanto prevista dalla direttiva MiFID), in caso contrario l'entità sottoposta a vigilanza deve proporre un indice di riferimento diverso e più adeguato.

3.18 Il CESE, in linea con le raccomandazioni espresse dallo IOSCO, appoggia la previsione della Commissione di utilizzare un sistema più «oggettivo» di produzione di *benchmark*, basato sulle transazioni effettuate, piuttosto che su sondaggi ufficiali.

3.19 Il CESE sostiene l'ampio campo di applicazione dei principi espressi dal regolamento, in linea con i principi proposti dallo IOSCO e pubblicati nel luglio 2013, che si estende potenzialmente ad un'ampia gamma di parametri di riferimento.

3.20 Allo stesso tempo, il CESE suggerisce che siano previste modalità applicative che garantiscano anche il principio della proporzionalità. I *benchmark* sono molto diversi tra di loro, per diffusione, significatività e suscettibilità ad essere manipolati. Pertanto il CESE ritiene opportuno che si tenga conto delle specifiche caratteristiche dei singoli *benchmark*, del loro processo di costruzione e dell'amministratore.

3.21 La discrezionalità prevista in capo all'amministratore di adottare proprie metodologie nella costruzione dei *benchmark* potrebbe non essere sufficiente a garantire l'applicazione della proporzionalità. Piuttosto, il CESE suggerisce di perfezionare l'approccio, già peraltro adottato nel regolamento con la previsione di norme speciali per i valori di riferimento «critici», affiancando ai principi di portata più generale un set di principi dettagliati che possano tener conto delle diverse categorie di parametri di riferimento ed i potenziali rischi ad essi associati.

3.22 Secondo il CESE, quest'ultima modalità potrebbe colmare con maggior efficacia le potenziali lacune, introducendo dei principi appropriati, senza tuttavia minare l'ampiezza dell'applicabilità delle norme.

3.23 Il CESE pone l'accento sull'importanza di operare alcune distinzioni tra i *benchmark* anche riguardo alle possibili conseguenze che si potrebbero verificare nei mercati emergenti, dove i *benchmark* sono valori importanti per la trasparenza nella trasmissione delle informazioni. Il Comitato raccomanda quindi di adeguare la normativa sulla base della rilevanza sistemica o meno del *benchmark*. Questo, al fine di non ostacolare lo sviluppo di alcuni mercati.

3.24 Il CESE ritiene molto appropriato che le procedure previste per la produzione di *benchmark* siano assoggettate agli schemi sanzionatori, sia civili sia penali, in caso di manipolazione.

3.25 Il CESE ritiene che le procedure di formazione dei *benchmark* possano essere solide e sicure solo se garantite da una buona struttura di *governance*. A tal proposito, dunque, il Comitato vede favorevolmente la previsione di attribuire in capo all'amministratore la responsabilità dell'integrità del *benchmark* e concorda con la Commissione che le strutture di *governance* adottate, in termini di ruoli e procedure, siano adeguate ai potenziali conflitti di interesse.

3.26 Per un miglioramento di questa ultima previsione, il CESE avanza un suggerimento, ovvero quello di inserire l'obbligo di trasparenza anche su questi aspetti.

3.27 In linea con alcune posizioni emerse dalle consultazioni IOSCO, anche il CESE riconosce l'importanza di un'ampia partecipazione nella formazione dei *benchmark* proprio per garantire il principio più volte richiamato della trasparenza e la rappresentatività dei valori di riferimento. La fornitura volontaria dei dati prevista nel regolamento favorisce questa adesione, ma il Comitato propone che siano previste delle regole precise nella fornitura di dati che possano garantire la certezza e robustezza nei *benchmark*.

3.28 Rispetto alla previsione dell'articolo 8, comma 3, relativo alle procedure interne per la segnalazione di violazioni del regolamento, il CESE raccomanda che si preveda flessibilità, velocità e facilità del processo di *reporting* delle suddette violazioni.

3.29 Particolare importanza assumono le misure di protezione dei lavoratori denuncianti (*Whistle Blowers*). Il CESE raccomanda di inserire nella norma il riferimento alla proposta di modifica della direttiva 2003/6/CE sugli abusi di mercato che prevede l'obbligo di denuncia per i dipendenti di una società ove si verificassero comportamenti illeciti con un esplicito obbligo per gli Stati membri di provvedere alla emanazione di norme a presidio di questa tutela particolare.

3.30 Il CESE ritiene utile che siano previste norme che incentivino la denuncia con fondamento, anche istituendo dei premi per chi aiuta la giustizia.

3.31 Rispetto alla previsione della consultazione preventiva con i soggetti interessati da eventuali cambiamenti metodologici che si ritenessero necessari, il CESE si esprime favorevolmente. Questo approccio, soprattutto per i *benchmark* che vanno periodicamente ribilanciati, è adatto a garantire la continuità nell'utilizzo del *benchmark*.

3.32 Potrebbe essere opportuno a tal proposito prevedere degli strumenti idonei a garantire un'ampia diffusione e la pubblicità delle metodologie di calcolo del parametro di riferimento (ad es. la pubblicazione su sito web). Le linee guida dell'ESMA, potrebbero prevedere normative ad hoc.

3.33 Il CESE raccomanda alla Commissione di trattare con cautela l'eventuale fase di transizione a nuovi e diversi *benchmark*. Questa questione è piuttosto delicata poiché potrebbe procurare incertezza sui contratti esistenti, facendo sorgere controversie e malfunzionamenti di mercato. In queste situazioni, una possibile soluzione potrebbe prevedere il mantenimento del *benchmark* che va abbandonato, applicando il nuovo solo ai nuovi contratti.

3.34 Il CESE sottolinea l'importanza che la dichiarazione dell'amministratore circa la conformità del codice di condotta al regolamento, precisi anche se questa conformità è stata avvalorata da terze parti o meno. Questa ulteriore informazione potrebbe aiutare infatti, da un lato, a controllare più efficacemente l'adeguatezza del codice, dall'altro a gestire successive ed eventuali attribuzioni di responsabilità in caso di violazioni dei principi del regolamento.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che adatta agli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea una serie di atti giuridici che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo»

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Relatore generale: **PEZZINI**

Il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo hanno deciso, rispettivamente il 10 dicembre 2013 e il 18 novembre 2013, conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo (CESE) in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che adatta agli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea una serie di atti giuridici che prevedono il ricorso alla procedura di regolamentazione con controllo

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD).

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 495a sessione plenaria del 21 e 22 gennaio 2014, ha nominato relatore generale PEZZINI e ha adottato il seguente parere con 112 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE appoggia l'iniziativa della Commissione nella misura in cui assicura certezza delle fonti del diritto dell'Unione, persegue una finalità di semplificazione e di aumento dell'efficienza, e garantisce il pieno esercizio dei poteri di controllo democratico e una informazione chiara e trasparente a tutti gli interessati.

1.2 Il Comitato si rallegra che la Commissione abbia tenuto conto di vari elementi espressi nei suoi precedenti pareri, nella formulazione delle presenti proposte.

1.3 Il Comitato constata che la proposta della Commissione copre modifiche in oltre 80 atti giuridici, tra regolamenti e direttive, e si rammarica di non essere in grado di effettuare una valutazione per ciascun atto, data la molteplicità di tematiche toccate in materia di:

- Reti;
- Contenuti e tecnologie delle comunicazioni;
- Iniziative in materia di clima;
- Energia;
- Imprese e Industria;
- Ambiente;
- Statistiche;
- Mercato interno e servizi;
- Mobilità e trasporti;
- Salute e consumatori;
- Aiuti umanitari.

1.4 Il Comitato raccomanda di procedere ad ulteriori approfondite valutazioni, in merito a obiettivi, contenuti, portata e durata della delega, che deve consentire il pieno esercizio del controllo democratico, a livello europeo, nonché delle prerogative e funzioni garantite ai parlamenti nazionali nel procedimento normativo europeo. Il Comitato ritiene che debbano essere definite in modo univoco, tenendo pienamente conto delle interpretazioni della Corte di Giustizia UE, le nozioni di «misura non essenziale» e di «poteri di competenza delegata».

1.5 Il Comitato sottolinea l'importanza:

- di una completa partecipazione del PE,
- di una razionalizzazione e semplificazione delle procedure di comitatologia,
- di una maggiore informazione, in merito sia ai termini di delega ai comitati sia alle misure pertinenti, definite durante tutti gli stadi della procedura,
- una piena accessibilità di informazione ai cittadini ed alla società civile.

1.6 Il Comitato ribadisce che le procedure di comitato devono essere le più trasparenti possibile e più comprensibili per tutti i cittadini europei, in particolare per le persone direttamente interessate dagli atti in questione.

1.7 Il Comitato ricorda che occorrerà dare piena applicazione all'articolo 8A del Trattato di Lisbona, che prevede che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, garantendo piena accessibilità di informazione ai cittadini e alla società civile.

1.8 Il Comitato chiede, infine, che venga valutato l'impatto dell'applicazione del nuovo quadro regolamentare, presentando al Parlamento, al Consiglio ed al Comitato stesso una relazione periodica sull'efficacia, sulla trasparenza e sulla diffusione delle informazioni.

2. Introduzione

2.1 Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata introdotta la distinzione tra i poteri delegati alla Commissione di adottare atti delegati, vale a dire atti non legislativi di portata generale, che integrano o modificano elementi non essenziali di un atto legislativo con la procedura prevista all'articolo 290 del TFUE (procedura di delega), e i poteri, conferiti alla Commissione con la procedura prevista all'art. 291, di adottare i cosiddetti atti di esecuzione, vale a dire condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti per l'UE.

2.1.1 Le modalità di esercizio del potere di delega sono precisate da atti giuridici privi di forza vincolante, come:

- la Comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ⁽¹⁾,
- l'Intesa comune interistituzionale sugli atti delegati del 2006,
- gli articoli 87 bis e 88 del regolamento del Parlamento, modificato con decisione del 10 maggio 2012 ⁽²⁾.

2.2 Come il CESE ha ricordato nel suo parere sulle procedure di regolamentazione con controllo del 2008 ⁽³⁾, già nel luglio 2006 ⁽⁴⁾, il Consiglio aveva modificato la decisione sulle modalità d'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione ⁽⁵⁾, aggiungendo una nuova procedura: la regolamentazione con controllo.

2.2.1 Grazie a questa procedura, il legislatore può opporsi all'adozione di misure «pseudo- legislative», ossia di misure di portata generale volte a modificare gli elementi non essenziali di un atto di base, adottato secondo la procedura di codecisione, ogniqualvolta egli ritenga che il progetto di misure ecceda le competenze di esecuzione previste nell'atto di base, o che il progetto non sia compatibile con il fine o il contenuto dell'atto di base, o non rispetti i principi di sussidiarietà o di proporzionalità.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final del 9.12.2009.

⁽²⁾ Doc. A7-0072/2012.

⁽³⁾ GU C 224 del 30.8.2008, p.35.

⁽⁴⁾ Decisione 2006/512/CE (GU L 200 del 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Decisione 1999/468/CE (GU L 184 del 17.7.1999).

2.2.2 Si tratta di provvedimenti tipici del processo di comitatologia, disciplinati dalla decisione del Consiglio n. 1999/468/CE, modificata dalla decisione 2006/512/CE, che prevedono l'obbligo, per la Commissione, di sottoporre i progetti di misure di attuazione a comitati composti da funzionari delle amministrazioni nazionali, secondo cinque procedure di comitatologia: consultazione, gestione, regolamentazione, regolamentazione con controllo, salvaguardia. La Commissione già nel dicembre 2006 ha adottato le relative 25 proposte⁽⁶⁾, sulle quali il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi⁽⁷⁾.

2.3 La procedura di regolamentazione con controllo è stata utilizzata per adottare misure di esecuzione, intese a modificare elementi non essenziali degli atti legislativi di base. Tra il 2009 e il 2014, l'articolo 5 *bis* della decisione sulla comitatologia e la procedura di regolamentazione con controllo sono restati validi, in via transitoria, nell'attesa di adattare al regime degli atti delegati le disposizioni esistenti, mediante un'operazione di allineamento di una serie di regolamenti, di direttive e di decisioni.

2.4 Anche di recente, il CESE ha avuto modo di pronunciarsi⁽⁸⁾ su due proposte di regolamenti omnibus in 12 settori diversi, appoggiando l'iniziativa, in quanto «necessaria per la certezza delle fonti del diritto dell'Unione» con «una finalità di semplificazione e di aumento dell'efficienza» ma raccomandando al Consiglio e al Parlamento di «dar prova della massima vigilanza e di esaminare, nei dettagli, tutti gli atti compresi in questa iniziativa di allineamento» comprendente 165 atti legislativi, inizialmente soggetti al regime della procedura di regolamentazione con controllo, ora soggetti al nuovo regime degli atti delegati.

2.5 Il CESE rammenta di avere recentemente adottato una relazione particolareggiata sulla procedura di delega, e raccomanda di tener presente tale relazione ai fini della comprensione di questo parere.

3. Proposte della Commissione

3.1 La proposta attuale segue la traccia metodologica adottata rispetto alle precedenti, con un quadro regolamentare.

3.2 Il quadro regolamentare proposto copre modifiche in 76 atti giuridici tra regolamenti e direttive in materie diverse. Sempre ai fini di allineamento alle disposizioni del TFUE, sono previste inoltre modifiche di soppressione ai regolamenti (CE) n. 66/2010 e (CE) n. 1221/2009 in tema d'ambiente; alla direttiva 97/70/CE in tema di trasporti; al regolamento (CE) n. 1333/2008 ed alla direttiva 2002/46/CE in tema di salute e consumatori⁽⁹⁾; e al regolamento (CE) n. 1257/96 del Consiglio in tema di aiuti umanitari.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE appoggia l'iniziativa della Commissione nella misura in cui assicura certezza delle fonti del diritto dell'Unione, persegue una finalità di semplificazione e di aumento dell'efficienza, e garantisce il pieno esercizio dei poteri di controllo democratico del Parlamento europeo e del Consiglio.

4.2 Il Comitato — mentre si rallegra che vari elementi dei suoi precedenti pareri siano stati tenuti presenti nella formulazione delle proposte in esame, e ribadisce quanto recentemente espresso, ossia «che, ai sensi dell'articolo 290 del TFUE, la durata del potere di delega debba essere espressamente prevista dall'atto legislativo di base, e che finora, salvo qualche rara eccezione, le deleghe siano state conferite per un periodo determinato, eventualmente rinnovabile, con l'obbligo di presentare una relazione sull'esecuzione delle stesse»⁽¹⁰⁾.

4.3 Il CESE ricorda che il Parlamento europeo stesso, nella sua Risoluzione del 5 maggio 2010, sul potere di delega legislativa, ha messo in luce la delicatezza dell'operazione di delega, sottolineando come «gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata di una delega a norma dell'art. 290 TFUE debbano essere espressamente e meticolosamente delimitati in ciascun atto di base»: secondo il Comitato tali elementi devono anche consentire il pieno esercizio di prerogative e funzioni garantite ai parlamenti nazionali nel procedimento normativo europeo.

⁽⁶⁾ COM(2006) da 901 def. a 926 def.

⁽⁷⁾ GU C 161 del 13.7.2007, p. 45.

⁽⁸⁾ GU C 67 del 6.3.2014, p. 104.

⁽⁹⁾ Per esempio, maggiori chiarimenti sarebbero auspicabili sulla soppressione all'art. 29, secondo comma, lettera i) («procedura comunitaria di notifica di gravi incidenti o reazioni indesiderate gravi e formato della notifica») della direttiva 2002/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti.

⁽¹⁰⁾ Cfr. nota in calce 8.

4.4 Inoltre, a parere del Comitato, la trasformazione in delega dovrebbe essere confermata solo a fronte della necessità di «adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali all'atto legislativo» ai sensi dell'art. 290 e, in caso di atti di natura prettamente esecutiva, si deve far ricorso alle disposizioni dell'art. 291 del TFUE, mentre si devono escludere da ogni possibilità di delega gli atti in cui sono coinvolti «elementi essenziali di un settore». Inoltre la nozione di «elementi non essenziali» deve ancora essere definita e andrebbe effettuata una valutazione precisa del funzionamento di tale meccanismo.

4.5 In proposito, il CESE ribadisce le proprie raccomandazioni alla Commissione «di adeguare la sua iniziativa di «allineamento in blocco» in modo che essa tenga maggiormente conto delle specificità di alcuni atti legislativi di base» ⁽¹¹⁾ e di tener conto delle interpretazioni delle nozioni di «misura non essenziale» e di «poteri di competenza delegata della Commissione» da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.6 Il Comitato sottolinea l'importanza di:

- una completa partecipazione del PE, con diritto quindi, in sede finale, di respingere una decisione,
- una maggiore informazione del PE e del Consiglio in merito, sia ai comitati, sia alle misure loro sottoposte a tutti gli stadi della procedura,
- un rafforzato ruolo del PE, attraverso una procedura di concertazione fra questi e il Consiglio, in caso di parere negativo formulato dal PE.

4.7 Il Comitato ribadisce, come già in precedenza affermato, che «le procedure di comitato, che coinvolgono soltanto i rappresentanti della Commissione e dei governi degli Stati membri e che sono finalizzate alla gestione, alla consultazione o alla regolamentazione risultanti dal *follow-up* e dall'applicazione degli atti legislativi, debbano essere più trasparenti e più comprensibili per tutti, e in particolare per le persone direttamente interessate da tali atti» ⁽¹²⁾.

4.8 Il CESE ritiene importante una valutazione periodica d'impatto dell'applicazione del nuovo quadro regolamentare proposto, presentando al Parlamento, al Consiglio ed al Comitato una relazione periodica sull'efficacia, sulla trasparenza e sulla diffusione di informazione *user-friendly* e accessibile a tutti degli atti comunitari delegati, per poter effettuare un monitoraggio di questo esercizio che combina regolamentazione e vera e propria esecuzione.

4.9 In proposito il Comitato ricorda che occorre dare — anche in questo caso — piena applicazione all'articolo 8A del Trattato di Lisbona, che prevede che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, garantendo piena accessibilità di informazione ai cittadini ed alla società civile.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ Cfr. nota in calce 8.

⁽¹²⁾ Cfr. la nota 7.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive»

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD)

COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD)

(2014/C 177/10)

Relatore: SEARS

La Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente il 4 ottobre, il 7 ottobre e l'8 ottobre 2013, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle nuove sostanze psicoattive

COM(2013) 619 final — 2013/0305 (COD) — COM(2013) 618 final — 2013/0304 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 dicembre 2013.

Nella sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che la decisione del Consiglio ⁽¹⁾ relativa alle nuove sostanze psicoattive, adottata nel 2005, debba essere aggiornata. Riconosce inoltre la necessità di coordinare meglio l'azione delle agenzie dell'UE competenti in materia, di definire un calendario più rigoroso per la raccolta dei dati e di consentire una classificazione interna più precisa delle sostanze, distinguendo fra quelle a basso, moderato o alto rischio. Qualsiasi azione volta a limitare l'offerta dovrebbe seguire queste classificazioni in maniera tempestiva e proporzionata.

1.2 Il CESE osserva inoltre che in molti casi i dati per la valutazione d'impatto su cui si basa la proposta all'esame non sono stati disponibili, che nell'UE esistono differenze nell'uso delle nuove sostanze psicoattive e che l'atteggiamento della pubblica opinione e le reazioni politiche variano notevolmente. La Commissione fa bene ad indicare quello che è politicamente possibile conseguire tenendo conto del Trattato UE e degli attuali limiti di bilancio, ma dovrebbe andare oltre questi vincoli per individuare ciò che è realmente necessario realizzare.

1.3 Per il CESE, anche gli sviluppi nei paesi al di fuori dell'UE potrebbero essere una fonte d'insegnamento e dovrebbero essere messi in evidenza in tutte le future valutazioni d'impatto. Al tempo stesso, è essenziale migliorare la raccolta di dati nell'UE su tutti i fattori in gioco (la disponibilità delle sostanze, le vie di rifornimento, le opportunità economiche e le esigenze sociali), sui mezzi di comunicazione (Internet e reti sociali) e sulle conseguenze (patologie misurabili e altri danni), assegnando maggiori risorse a questo scopo.

1.4 Esiste una serie di punti tecnici che è opportuno chiarire, qualora la proposta di regolamento rimanga inalterata; tali aspetti vengono elencati nella sezione 5 del presente parere. Il successo dell'iniziativa in esame dipenderà dal sostegno politico, dalla fornitura dei dati e dai finanziamenti degli Stati membri. È inoltre opportuno convenire una serie di obiettivi concreti. La ricerca deve andare avanti e devono essere individuate le migliori (e peggiori) pratiche in materia di controllo e di cura. I programmi di ricerca finanziati dall'UE, come ad esempio eSBIRTes, Orion e ALICE-RAP, e i relativi risultati dovrebbero essere regolarmente condivisi con altri interlocutori del settore e integrati meglio nelle valutazioni d'impatto e in tutte le conseguenti proposte legislative. Occorrerebbe altresì continuare a effettuare in tempo reale una raccolta di dati, una valutazione dei rischi e un trasferimento di conoscenze attraverso il Forum della società civile sulle droghe (o eventualmente attraverso una più ampia «Piattaforma sulle nuove SP»), con la partecipazione di tutte le parti interessate, in particolare le ONG e i gruppi di sostegno direttamente coinvolti. Questo dovrebbe riguardare tutte le nuove sostanze psicoattive, incluse quelle già notificate — usate singolarmente, nelle miscele o come adulteranti in altre sostanze psicoattive. Bisognerebbe poi concordare con cadenza più breve, insieme agli Stati membri, le priorità e le possibilità d'azione, e infine prendere in considerazione possibili alternative o aggiunte ad una risposta uniforme a livello UE limitata alla riduzione dell'offerta.

⁽¹⁾ 2005/387/JHA, GU L 127/32 del 20.05.2005.

2. Introduzione

2.1 Una sostanza, sia essa presente in natura o appositamente sintetizzata per un qualsiasi scopo lecito o illecito, è detta «psicoattiva» se, oltre alle sue proprietà fisiche, chimiche, tossicologiche e ambientali, ha, se consumata dagli esseri umani per un qualsiasi motivo, la capacità di interagire con il sistema nervoso centrale provocando effetti stimolanti o depressivi accompagnati da allucinazioni e/o alterazioni delle funzioni motorie, del pensiero, del comportamento o dell'umore.

2.2 Questi effetti possono essere considerati positivamente quando le sostanze vengono prodotte, prescritte e somministrate sotto controllo in quanto medicinali destinati a trattare specifiche patologie. Diventano invece inutili e potenzialmente o realmente (a volte anche gravemente) pericolosi, se autosomministrati solo per sperimentarne i supposti benefici. Questi rischi aumentano considerevolmente nel caso di sostanze che causano dipendenza e il cui consumo può essere sfruttato economicamente.

2.3 Sostanze quali la morfina, l'eroina, la cocaina, l'ecstasy e la cannabis, i loro numerosi derivati e precursori, nonché una serie di anfetamine, barbiturici, benzodiazepine e altre droghe «psichedeliche», sono pertanto soggette a controllo, con maggiore o minore successo, conformemente a due convenzioni dell'ONU⁽²⁾ (1961 e 1971) e ad un protocollo (1972)⁽³⁾ applicati, sia pure in misura diversa, più o meno in tutti i paesi del mondo.

2.4 Tutte le sostanze psicoattive (SP) che non sono classificate né controllate come si è detto vengono definite, ai fini della legislazione UE (e di alcune altre legislazioni), «nuove», indipendentemente dal momento in cui sono state «scoperte» o dal tempo da cui vengono utilizzate per altri scopi, spesso leciti. Si definiscono «nuove sostanze psicoattive» (NSP) solo quelle di cui si sa (o si sospetta) che vengano commercializzate o distribuite unicamente per le loro proprietà psicoattive, usate da singoli consumatori senza alcun controllo medico o di altro tipo.

2.5 L'alcool, il tabacco e la caffeina, che in determinate quantità soddisfano tutti i criteri summenzionati per quanto concerne le NSP e hanno effetti dannosi a lungo termine, sono espressamente escluse dalle definizioni di SP accolte dall'ONU e dall'UE. Escludere queste sostanze dal novero delle SP risulta però più difficile alla luce della comune esperienza o degli studi accademici, dove il loro uso e i loro effetti risultano combinati e dove si osserva che l'impatto sanitario e sociale dell'alcool e del tabacco supera di gran lunga quello della maggior parte delle NSP. I ricercatori e le autorità regolamentari, tuttavia, non sempre sono d'accordo in merito alla questione, il che rende quanto mai urgente definire una procedura accettata da tutti per valutare i danni e i rischi su base quantitativa.

2.6 Sono state individuate più di trecento NSP, che vengono (o venivano) assunte in via occasionale o a più lungo termine in tutta l'UE. Attualmente dagli Stati membri giunge circa una nuova notifica alla settimana. Dato che tali sostanze non sono soggette a controllo, il loro consumo non è illecito; si tratta pertanto di sostanze lecite, che possono essere definite «legali», ma da ciò sarebbe errato desumere che siano anche «innocue» o «autorizzate». Nella maggior parte dei casi, infatti, non disponiamo di dati scientifici sufficienti a suffragare o confutare queste supposizioni. Nuove molecole, varianti di quelle specificamente vietate, possono essere rapidamente sintetizzate in Cina e in India e da lì importate, a volte su ordinazione da parte di gruppi organizzati o da singoli individui nell'UE. Inoltre, all'interno dell'Unione, l'uso delle molecole esistenti può essere sviato verso scopi illeciti (cosiddetta diversione delle sostanze lecite). Nella maggior parte dei casi la motivazione è il lucro, mentre in altri la sfida principale consiste nel contravvenire alla legge. I Punti focali nazionali della Rete europea di informazione sulle droghe e le tossicodipendenze («Reitox») consentono un'allerta precoce e lo scambio di informazioni sulle ultime NSP individuate.

2.7 Le NSP vengono commercializzate con denominazioni sempre diverse, con abbreviazioni e/o nomi esotici; spesso sono mescolate con altri prodotti vietati, nuovi o esclusi, tra cui prodotti a base di erbe, principi attivi farmaceutici, additivi alimentari, caffeina, tabacco o sostanze inerti. Il loro contenuto non sempre è lo stesso né è soggetto a controllo; sulla confezione non ci sono avvertenze, oppure figurano solo quelle necessarie ad autorizzare la vendita del prodotto («non destinato al consumo umano»). L'etichettatura può essere deliberatamente fuorviante («sali da bagno» o «incenso» per prodotti che possono essere inalati, fumati o iniettati).

2.8 I prodotti possono essere venduti da spacciatori specializzati oppure in punti vendita al dettaglio (gli *headshop*, gli *smartshop* o le semplici tabaccherie, accanto a tutta la gamma di articoli per fumatori) e su Internet (dove si può pagare con carta di credito con rapida consegna a domicilio, e dove è possibile leggere osservazioni e commenti sui vari prodotti e i relativi fornitori). Al riguardo un particolare problema è posto dai siti web anonimi. I prezzi per dose delle NSP tendono ad essere più bassi di quelli delle droghe illecite. I media sociali agevolano la nascita e la diffusione di nuove mode e la condivisione di esperienze. L'uso di queste sostanze (le cosiddette «legal highs», le droghe consumate nei locali, alle feste, a fini ricreativi, le droghe sintetiche di progettazione) varia notevolmente all'interno dell'UE; ad esempio in Irlanda, Polonia, Lettonia e nel Regno Unito il loro consumo sta progressivamente aumentando e risulta superiore alla media europea. Il numero di persone ricoverate come conseguenza diretta dell'uso di tali sostanze resta peraltro piuttosto basso (il che, in assenza di dati affidabili, non è necessariamente un indicatore attendibile del danno effettivamente causato).

⁽²⁾ Convenzione ONU 1961 (nelle sei lingue ufficiali dell'ONU: francese, inglese, spagnolo, arabo, cinese e russo; per scegliere tra queste la lingua desiderata, inserire la sigla FR, EN, ES, ecc. nell'indirizzo web del documento).

⁽³⁾ Protocollo ONU 1972 (in FR, EN, ES, AR e RU).

2.9 In linea con quanto precede, se paragonati a coloro che fanno uso regolare di droghe illecite per motivi di dipendenza, i consumatori di NSP (in particolare nel Regno Unito, uno dei paesi in cui i dati a disposizione sono abbastanza consistenti), sono, almeno finora, tendenzialmente giovani senza problemi economici e senza precedenti penali, generalmente propensi a presentarsi spontaneamente per ricevere le cure mediche necessarie. Poiché si tratta di persone ancora ben integrate nelle loro famiglie o nell'ambiente di lavoro, i tassi di guarigione sono generalmente buoni. Gli incidenti o i decessi, che pure non mancano, vengono in genere percepiti come tragedie personali del tutto inaspettate, per cui i mezzi di informazione, e quindi anche gli ambienti politici, tendono a dedicarvi notevole attenzione.

2.10 Considerando quanto si è detto, non sorprende affatto che l'atteggiamento della pubblica opinione e del mondo politico riguardo al controllo delle NSP sia così diverso da un paese all'altro dell'UE e più in generale del mondo. L'Uruguay ha di recente legalizzato la canapa indiana. La Nuova Zelanda ha deciso di autorizzare le NSP «accettabili», che presentano un rischio moderato e sono soggette a un controllo della qualità. L'Irlanda ha drasticamente ridotto il numero di punti vendita al dettaglio, una misura all'esame anche nei Paesi Bassi e in Canada. Il Regno Unito, che tradizionalmente preferisce vietare singoli prodotti o gruppi di prodotti, sta adesso valutando l'opportunità di adottare strategie alternative. Il Belgio progetta di vietare determinati gruppi di prodotti. Sono state prese iniziative per limitare la vendita di droghe illecite su siti web anonimi; tuttavia, è probabile che la vendita delle sostanze lecite continui ad aumentare.

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 La decisione del Consiglio del 2005 ⁽⁴⁾ definisce il quadro per lo scambio d'informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle NSP. Tale decisione si è di fatto dimostrata una misura meramente reattiva, che ha permesso di raccogliere solo scarse informazioni, ha previsto una categorizzazione dei rischi insufficiente e ha offerto solo poche possibilità di adottare misure restrittive. Nel 2011, quindi, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di aggiornarla.

3.2 La proposta adesso all'esame stabilisce le misure giudicate necessarie, inclusa una proposta di direttiva che modifica la decisione quadro del Consiglio ⁽⁵⁾ riguardante la fissazione di norme minime in materia di traffico di stupefacenti. La definizione del termine «stupefacenti» viene ampliata per far sì che le NSP che pongono gravi rischi sociali, di salute e di sicurezza e che sono soggette a una restrizione permanente di mercato nell'UE rientrino tra le sostanze già oggetto delle convenzioni pertinenti delle Nazioni Unite e del relativo protocollo.

3.3 La proposta di regolamento concernente in modo specifico le NSP è accompagnata da una valutazione d'impatto condotta internamente che illustra le differenze in termini di dati disponibili, consumo effettivo, costi per la salute e reazioni dell'opinione pubblica e dei governi in tutta l'UE. Laddove non sono disponibili dati certi, vengono fornite delle stime. Le opzioni politiche vengono valutate in termini di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, di impatto economico, finanziario e sociale, di proporzionalità e di accettazione da parte dei vari soggetti interessati.

3.4 La proposta si basa sull'articolo 114 del TFUE, che mira ad assicurare il corretto funzionamento del mercato interno garantendo al tempo stesso un elevato livello di salute, sicurezza e protezione dei consumatori. L'obiettivo è ridurre i tempi di reazione a livello UE, rendere possibile risposte mirate e adeguate, affrontare i problemi determinati dal duplice uso e dalla mancanza di certezza per gli operatori giuridici e collegare il mercato delle NSP al più vasto mercato interno.

3.5 La proposta definisce un calendario per la raccolta di dati destinati ad una relazione congiunta della Commissione, del Centro europeo di monitoraggio delle droghe e della tossicodipendenza (EMCDDA), di Europol e di altre agenzie europee direttamente coinvolte (medicinali, sostanze chimiche e sicurezza alimentare), sulla base dell'allerta precoce lanciata dagli Stati membri per quanto concerne le nuove SP individuate.

3.6 La relazione potrebbe condurre a una valutazione ufficiale dei rischi da parte dell'EMCDDA come base d'azione per la Commissione. Viene indicata una serie di criteri per distinguere tra rischio basso, moderato ed elevato per la salute, la società e la sicurezza. Per le sostanze a basso rischio non verrà adottata alcuna misura. In caso di rischio moderato o grave, invece, la Commissione può imporre un divieto temporaneo o permanente di vendere determinate NSP e, in determinati casi, decidere di vietarne la produzione, la distribuzione, l'importazione o l'esportazione.

⁽⁴⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁵⁾ 2004/757/JHA, GU L 335/8 dell'11.11.2004.

3.7 La proposta prevede una nuova valutazione dei livelli di rischio alla luce di nuove informazioni, nonché un resoconto e una valutazione periodici dell'attuazione, dell'applicazione e dell'efficacia del regolamento. Proseguiranno le attività di ricerca e di analisi. Gli Stati membri saranno tenuti a stabilire le sanzioni amministrative necessarie per rendere effettive le restrizioni all'immissione sul mercato e ad assicurarsi che esse siano efficaci, proporzionate e dissuasive. Secondo la Commissione, la proposta non dovrebbe avere alcun impatto diretto sul bilancio dell'UE.

3.8 Il regolamento proposto entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e sarà vincolante per gli Stati membri. La decisione iniziale del Consiglio ⁽⁶⁾ verrà abrogata e sostituita.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE ha accolto favorevolmente la comunicazione della Commissione del 2011 intitolata «Verso un'azione europea più incisiva nella lotta alla droga» e la proposta di regolamento del 2012 concernente i precursori di droghe; e, nell'auspicare la presentazione di altre proposte sulle «nuove sostanze psicoattive», ha proposto orientamenti generali per un'azione efficace dell'UE e degli Stati membri.

4.2 Nel parere sui precursori di droghe, il CESE ha fatto notare in particolare fino a che punto le parti in causa (la Commissione più un numero limitato di legittimi produttori, rivenditori e utilizzatori finali) avessero pienamente accolto i requisiti stabiliti all'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 ⁽⁷⁾ riguardo alla loro cooperazione al raggiungimento degli obiettivi perseguiti. In quel caso specifico, che riguarda il dirottamento di piccole quantità di anidride acetica per la produzione di eroina, è stato possibile definire tali obiettivi in maniera abbastanza precisa.

4.3 Questo però non è ancora possibile per le NSP, dato che, a livello sia europeo che mondiale, l'effettivo consumo di tali sostanze e le relative reazioni dell'opinione pubblica e degli ambienti politici differiscono notevolmente da un paese all'altro. Spesso i dati cruciali non vengono raccolti o aggregati; solo le tragedie delle singole vittime attirano l'attenzione dei mass media; le reazioni politiche non sempre sono sostenute dagli ambienti scientifici e professionali, anzi possono essere decisamente contrarie all'opinione di questi ultimi; altri fattori di confusione, tra cui l'uso assai più diffuso e dannoso dell'alcool e del tabacco, sono considerati temi troppo sensibili per dar luogo a una politica legislativa uniforme; infine, è evidente un divario generazionale, per quanto concerne il commercio di droghe su Internet, il ruolo dei media sociali nel condizionare la percezione del fenomeno, la propensione ad assumere rischi e l'uso a fini ricreativi delle vecchie e nuove sostanze psicoattive.

4.4 In questo contesto, chiaramente molto difficile per chiunque cerchi di trovare una soluzione al problema delle NSP, due osservazioni tratte da precedenti pareri del CESE appaiono particolarmente pregnanti, ossia che «uno Stato, per prevenire un danno, non può causarne uno maggiore» ⁽⁸⁾ e che, in questo così come in molti altri ambiti d'intervento legislativo, «le politiche dovrebbero essere basate su dati e risultanze oggettive, piuttosto che viceversa» ⁽⁹⁾. Ma tutto ciò è più facile da dire che da mettere in pratica.

4.5 Di certo le misure proposte non sono tali da arrecare danni; tuttavia, i loro benefici potrebbero non essere sufficienti, e la stessa esistenza di tali misure potrebbe ritardare l'adozione di quelle impostazioni più ampie, riguardanti tutte le fasce sociali, multidisciplinari e basate su dati specifici, che risultano necessarie per giungere ad un accordo sulla situazione attuale e sugli obiettivi a più lungo termine per determinate popolazioni. Qualora non si riuscisse a concordare in anticipo queste impostazioni e ad ottenere il necessario sostegno finanziario e politico, bisognerebbe prenderne atto in qualsiasi proposta legislativa a livello europeo.

4.6 Il CESE fa osservare che la proposta in esame persegue altri obiettivi, tra cui risolvere i problemi del duplice uso e della diversione di sostanze lecite all'interno dell'UE, nonché la mancanza di certezza del diritto per gli «operatori giuridici». Tuttavia, tali obiettivi non vengono quantificati nella valutazione d'impatto e non godono di adeguata attenzione nella proposta. Altre possibilità per colmare le lacune lasciate da altre normative non sono affatto state prese in considerazione. Risulta pertanto difficile sapere se la base giuridica prescelta (l'articolo 114 del TFUE) sia appropriata oppure no. I dati statistici sulle 300 sostanze finora catalogate potrebbero essere utilizzati per chiarire sia questo punto sia altri aspetti.

4.7 Il CESE è fermamente convinto, e lo ha già dichiarato più volte, che l'idea di regolamentare l'offerta costituisca solo una parte della soluzione e sia poco probabile che da sola produca risultati utili o quantificabili. Occorre infatti prestare maggiore attenzione a comprendere la domanda — e proporre soluzioni migliori per assicurarsi che questo obiettivo venga raggiunto col minor rischio possibile. Come sempre, i rischi non possono essere mai del tutto esclusi — tuttavia è possibile ridurli sensibilmente. Dati più sicuri e adeguatamente diffusi dovrebbero recare un contributo in tal senso.

⁽⁶⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁷⁾ Convenzione delle Nazioni unite concernente il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, 1988 (per le lingue disponibili, cfr. la nota 2).

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 85.

⁽⁹⁾ Cfr. il parere del CESE GU C 76 del 14.3.2013, pag. 54.

4.8 Il CESE fa altresì osservare che, laddove sono previste, le sanzioni penali devono limitarsi a colpire coloro che cercano di lucrare dalla vendita di sostanze di cui già si sa che sono state vietate o che potrebbero causare gravi danni alla salute umana. Questo è particolarmente vero per quanto concerne le NSP, che finora presentano rischi apparentemente più bassi rispetto alle sostanze «vecchie» o già vietate: la reclusione per chi ne fa uso, con l'inevitabile esposizione alle «vecchie» SP, sarebbe il peggior risultato possibile sia per la singola persona sia per la società. Questo va detto a chiare lettere nella proposta in esame, se si vuole che le misure da essa introdotte siano credibili agli occhi dei cittadini europei interessati, e in particolare dei giovani, che rappresentano la fascia della popolazione più direttamente coinvolta.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il regolamento proposto fornisce una definizione di alcuni termini fondamentali utilizzati (anche se non di tutti), ma non spiega come applicarli ad un mercato di prodotti fabbricati principalmente al di fuori dell'UE, un mercato strutturato in maniera insolita, in rapida crescita, in parte legale e in parte dominato dalla criminalità, in parte trasparente e in parte regolamentato. Non esiste una definizione di «operatore economico», una figura che si presume possa essere legale (un rivenditore di NSP direttamente o attraverso un *headshop* su Internet) o illegale (uno spacciatore di sostanze proibite). Cosa significa «immissione sul mercato» nel contesto di vendite su Internet di sostanze provenienti da tutto il mondo? Perché limitare le «miscele» a due o più NSP piuttosto che, per esempio, ad una NSP unita a quantità imprecise di tabacco, caffeina, erbe o altre sostanze? Non sarebbe meglio concentrarsi sugli «utilizzatori», intendendo con questo termine chi «consuma NSP senza controllo medico», piuttosto che su un gruppo più ampio di «consumatori» («persone giuridiche che agiscono a fini non rientranti in attività commerciali, aziendali o professionali»), categoria sulla quale questa attività non ha un grande impatto? Visto che la proposta si vuole proattiva e non reattiva, non sarebbe il caso di concentrarsi anche sulle NSP «di cui in base alle valutazioni e alle osservazioni delle comunità scientifiche si può ragionevolmente ipotizzare l'apparizione»? È inoltre particolarmente importante chiedersi perché mai l'onere della prova non incomba più ai fornitori, che dovrebbero essere tenuti a dimostrare che i loro prodotti sono a «basso rischio», e sia invece stato addossato all'EMCDDA e alla Commissione, che potrebbero quindi essere viste come le istanze che approvano le NSP.

5.2 Anche la definizione di NSP potrebbe essere resa più chiara. In questo caso si potrebbe forse parlare, ai fini del regolamento proposto, di sostanze «notificate» anziché di sostanze «nuove» soltanto rispetto alle convenzioni dell'ONU esistenti. Dato che le sostanze in questione non vengono (né possono o dovrebbero essere) normalmente testate per le loro proprietà psicoattive ai sensi del regolamento REACH o di altre normative pertinenti, vi sono scarse informazioni quanto al numero delle molecole che possono giungere a produrre, a un grado più o meno elevato, gli effetti descritti (o che possono essere commercializzate in quanto suscettibili di provarli). Dato che il termine «sostanze psicoattive» si riferisce unicamente agli effetti sperimentati dagli esseri umani, i limiti della sperimentazione su animali risultano evidenti.

5.3 Il CESE fa notare, con una certa preoccupazione, che la proposta in esame riguarda le singole sostanze piuttosto che le miscele, che sono invece ampiamente commercializzate. Le agenzie hanno l'obbligo di attenersi ad un calendario per rispondere, mentre la Commissione non deve rispettare scadenze per l'elaborazione della relazione congiunta o l'effettuazione della valutazione dei rischi. La procedura viene avviata se «più» Stati membri identificano la stessa NSP. Perché non uno solo, se duramente colpito? E quanti Stati si intendono con «più»? Non è chiaro in che modo la Commissione prenderà una decisione senza (probabilmente) ricevere ulteriori informazioni da parte delle agenzie e soprattutto in assenza di un impegno politico da parte degli Stati membri. Le altre normative unionali o nazionali, in materia, ad esempio, di etichettatura, vendita di prodotti, protezione generale dei consumatori, oppure di prodotti chimici, salute o sicurezza alimentare, non prevedono alcun intervento da parte dell'UE. Gli *headshop*, se autorizzati a esercitare ancora la loro attività, dovrebbero soddisfare appieno gli standard esistenti in materia di protezione dei consumatori.

5.4 Il CESE è particolarmente preoccupato per la mancanza di risorse aggiuntive destinate alle attività in questo campo. Se i bilanci esistenti lo permettono, perché oggi non vengono seguite le necessarie procedure? È possibile conseguire risultati importanti senza tali risorse? È indispensabile un regolamento (indirizzato agli Stati membri) che stabilisca i modi in cui le varie agenzie dell'UE devono interagire tra loro, oppure è possibile modificare le procedure interne in modo più tempestivo per mutuo consenso e alla luce dell'esperienza?

5.5 Il CESE osserva che la valutazione d'impatto su cui si basa la proposta all'esame è povera di dati comparabili provenienti da tutti gli Stati membri circa l'uso, l'impatto e i costi sanitari delle NSP. Se tali dati fossero generali e significativi, allora un'azione da parte delle agenzie dell'UE rappresenterebbe una soluzione efficace sul piano dei costi. Il CESE è preoccupato in quanto la proposta non definisce norme minime in materia di resoconti, il che a sua volta potrebbe richiedere un maggiore riconoscimento e sostegno a favore dei Punti focali nazionali (dove operano perlopiù dei volontari), che forniscono dati essenziali attraverso la rete «Reitox».

5.6 Il CESE è d'accordo che le NSP dovrebbero essere classificate a livello interno, tenendo conto dei criteri preventivamente approvati e sulla base delle prove attualmente a disposizione, operando una distinzione tra sostanze a rischio basso, moderato o grave. Tuttavia questo non va inteso come un'autorizzazione a vendere prodotti leciti o sicuri, e qualsiasi elenco messo a disposizione del pubblico dovrebbe essere chiaro su questo. Data la scarsità di dati e le difficoltà inerenti a una valutazione quantitativa dei rischi, bisognerebbe prevedere una nuova classificazione basata su prove supplementari.

5.7 Il CESE è inoltre d'accordo con gli attuali orientamenti dell'EMCDDA sulla valutazione del rischio costituito dalle NSP, nei quali si afferma che anche altre SP «vecchie» o escluse ma ampiamente utilizzate e meglio note — come ad esempio l'eroina, la cocaina, la cannabis, l'ecstasy, l'alcool e il tabacco — dovrebbero essere prese in considerazione come marcatori alla stessa stregua delle nuove sostanze. Se, nonostante tutte le prove già a disposizione, questo non dovesse essere possibile, allora ciò risulterebbe impossibile anche per le NSP, per le quali le prove disponibili sono scarse, incomplete e spesso contraddittorie; le NSP commercializzate possono anche avere un limitato impatto sociale, penale o ambientale, ma sono pur sempre suscettibili di arrecare gravi danni alla salute umana se utilizzate in questo modo.

5.8 Il CESE ritiene che questo approccio più completo alla dipendenza, e in particolare alla tossicodipendenza, porterebbe anche a migliorare i finanziamenti a favore di strategie preventive e trattamenti terapeutici a livello nazionale. È essenziale comprendere le azioni e i comportamenti di diverse fasce di età (10-18, 18-25 e 25+). I media sociali, il commercio elettronico e i servizi di consulenza online svolgono già un ruolo importante nel formare nuove tendenze o diffondere allerte, e sono destinati ad influenzare sempre di più la formazione delle decisioni personali in questo campo. I progetti destinati all'osservazione di questo fenomeno devono essere promossi e finanziati al 100 %. L'adeguata protezione della salute dovrebbe avere priorità sulla giustizia e il mercato interno.

5.9 Il CESE riconosce che a tempo debito potrebbe sorgere l'esigenza di una normativa in materia; tuttavia, non è assolutamente chiaro fino a che punto tale legislazione risulti necessaria e come debba essere configurata. Gli Stati membri avvertono problemi diversi, privilegiano soluzioni diverse e devono essere autorizzati a prendere provvedimenti sulla base di calendari diversi. Nel mondo intero si scontrano aspramente posizioni proibizioniste e antiproibizioniste. Sarà utile seguire gli sviluppi in due paesi tra loro vicini, nonché economicamente e culturalmente simili, situati nell'emisfero sud, vale a dire l'Australia e la Nuova Zelanda. Sarà inoltre essenziale cooperare da vicino con gli Stati Uniti e con altri paesi che offrono prodotti via Internet. Nell'ambito dei colloqui commerciali con la Cina e l'India si dovrebbe affrontare anche il tema delle misure da adottare per limitare la produzione e la vendita di SP vecchie, escluse e nuove.

5.10 Si tratta innanzitutto di un problema di portata realmente mondiale, e qualsiasi ulteriore valutazione d'impatto o proposta di regolamento dovrebbe tener conto di queste dimensioni e prendere in considerazione una più ampia serie di opzioni, anche se inizialmente potrebbero sembrare di difficile attuazione a livello UE. L'EMCDDA svolgerà un ruolo cruciale in tal senso. Se necessario, bisognerà fornire ulteriori risorse finanziarie. Occorrerà inoltre coordinare più da vicino i programmi di ricerca in questo campo e diffonderne più ampiamente i risultati. Il Comitato auspica infine che la necessaria normativa, a qualsiasi livello venga adottata, si basi su prove più solide al fine di risolvere i problemi sollevati nel presente parere.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Pacchetto Naiades II» che comprende i tre documenti seguenti: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 718/1999 del Consiglio, del 29 marzo 1999, per quanto riguarda una politica di capacità della flotta al fine di promuovere il trasporto per via navigabile»

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD)

«Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e che abroga la direttiva 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio»

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD), e

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso la qualità del trasporto per vie navigabili — Naiades II»

COM(2013) 623 final

(2014/C 177/11)

Relatore: **SIMONS**

La Commissione europea, in data 10 settembre 2013, il Consiglio, in data 7 e 31 ottobre 2013, e il Parlamento europeo, in data 8 e 22 ottobre, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 91, paragrafo 1, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Pacchetto Naiades II

che comprende i tre documenti seguenti:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 718/1999 del Consiglio, del 29 marzo 1999, per quanto riguarda una politica di capacità della flotta al fine di promuovere il trasporto per via navigabile

COM(2013) 621 final — 2013/0303 (COD),

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e che abroga la direttiva 2006/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

COM(2013) 622 final — 2013/0302 (COD), e

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso la qualità del trasporto per vie navigabili — Naiades II

COM(2013) 623 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 18 dicembre 2013.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 2 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato accoglie favorevolmente e sostiene le azioni presentate dalla Commissione nella comunicazione e nelle due proposte legislative in esame, purché siano tenute in considerazione le seguenti raccomandazioni.

1.2 Il Comitato ritiene che una delle cause per cui il trasporto per vie navigabili non è riuscito a incrementare la sua quota nel mercato dei trasporti risieda nel fatto che negli ultimi anni la navigazione interna non è stata sostenuta adeguatamente sul piano politico e finanziario.

1.3 Il Comitato invita pertanto la Commissione a destinare alle vie navigabili e al settore della navigazione interna risorse sufficienti (che si aspetta siano pari ad almeno il 20 % di quelle disponibili), a valere sulla dotazione di bilancio del meccanismo per collegare l'Europa e di taluni capitoli di Orizzonte 2020, in particolare quello relativo all'innovazione, al fine di realizzare gli obiettivi del suo programma. Il Comitato chiede inoltre che la Commissione sostenga e incentivi gli Stati membri nella manutenzione e nell'ampliamento delle infrastrutture. Occorre altresì che siano definiti nuovi meccanismi di finanziamento.

1.4 In considerazione di quanto siano importanti le infrastrutture per realizzare gli obiettivi della Commissione, il Comitato invita gli Stati membri ad assumersi la loro responsabilità in questo ambito di competenza. A tal riguardo, fa riferimento in particolare alla strategia per la regione danubiana volta a promuovere lo sviluppo dei paesi attraversati dal Danubio (adottata nel 2010) e a una successiva dichiarazione firmata nel giugno 2012.

1.5 Il Comitato appoggia la strategia per il Danubio, tuttavia constata che essa finora non è stata attuata in maniera adeguata e che la stessa dichiarazione sottoscritta nel 2012 non ha ancora avuto un seguito concreto. Il Comitato chiede pertanto alla Commissione di istituire un gruppo di lavoro che vigili sul rispetto degli accordi conclusi nel quadro di questa strategia.

1.6 Il Comitato sostiene fermamente il documento di lavoro dei servizi della Commissione sul programma Naiades per l'attuazione delle misure di ecologizzazione a livello settoriale. Desidera che vengano stanziati anche risorse finanziarie sufficienti per porre rimedio all'occasione mancata dal programma Naiades I.

1.7 Facendo riferimento al suo precedente parere sulla sicurezza sociale nel settore, il Comitato invita tutte le parti interessate a elaborare ulteriori iniziative in tale ambito. L'armonizzazione perseguita dei profili professionali, basata sul dialogo sociale, e l'allineamento a livello europeo delle qualifiche professionali svolgono in tale contesto un ruolo importante, che sarà sviluppato dalla Commissione in stretta collaborazione con le commissioni fluviali, in particolare la Commissione centrale per la navigazione sul Reno.

1.8 Il Comitato ritiene che le proposte riguardanti la cooperazione istituzionale tra l'Unione europea e le commissioni fluviali rappresentino un importante sviluppo. Invita le istanze interessate a coordinare strettamente i diversi regimi giuridici e a realizzare così l'armonizzazione perseguita.

2. Introduzione

2.1 Attraverso le vie di navigazione interna transitano ogni anno circa 500 milioni di tonnellate di merci, il che corrisponde a 25 milioni di autocarri ed equivale a una prestazione di trasporto di 140 miliardi di tonnellate/km. La navigazione interna svolge inoltre un ruolo rilevante anche nel trasporto di passeggeri, sia nel settore del turismo (navi da crociera ed escursioni giornaliere) sia, in misura sempre maggiore, in quello del trasporto urbano e regionale (ad esempio, servizi traghetto).

2.2 I mercati di trasporto tradizionali, come quello delle merci alla rinfusa a lunga distanza, si allargano a nuovi servizi innovativi, in relazione ai quali il trasporto per vie navigabili svolge un ruolo sempre più importante anche sulle brevi distanze.

2.3 Grazie alle economie di scala che consente di realizzare e alla sua efficienza energetica, il trasporto per vie navigabili presenta i minori costi esterni in termini di emissioni di CO₂, rumore, incidenti e congestione del traffico. In virtù dei suoi più elevati standard di sicurezza a livello mondiale, costituisce il modo più utilizzato per il trasporto di merci pericolose in Europa.

2.4 Nel settore del trasporto per vie navigabili trovano impiego circa 44 000 addetti, più altri 12 000 nell'indotto. Il settore deve fare i conti con una carenza di personale qualificato e offre pertanto possibilità nel mercato del lavoro a coloro che sono in cerca di un'occupazione. Con i nuovi programmi di formazione e le nuove prospettive di carriera, la navigazione interna offre ai giovani posti di lavoro stimolanti.

2.5 La navigazione interna opera in un mercato completamente liberalizzato, tuttavia dal 2008 risente delle conseguenze della crisi economica. A causa della recessione, i volumi di trasporto negli ultimi anni sono diminuiti; ciò ha determinato una sovraccapacità del settore del trasporto per vie navigabili e, di conseguenza, un abbassamento delle tariffe di trasporto. Diversi studi stimano che tale situazione migliorerà soltanto nell'arco di alcuni anni.

2.6 La vasta rete di navigazione interna europea, formata da circa 37 000 km di fiumi e canali, ha ancora capacità sufficienti per assorbire ulteriori flussi di trasporto. Tuttavia ciò presuppone una buona manutenzione del sistema di vie di navigazione. Anche nel corso del programma d'azione Naiades I (2006-2014), le vie navigabili sono state sottoposte a una manutenzione insufficiente e non sono stati realizzati i collegamenti mancanti, per lo più a causa di tagli ai bilanci nazionali. Inoltre, la realizzazione di progetti infrastrutturali sulle vie navigabili è stata ostacolata da procedure lunghe e lente e da oneri amministrativi evitabili.

3. Contenuto della comunicazione

3.1 Il 10 settembre 2013 la Commissione ha pubblicato la comunicazione dal titolo *Verso la qualità del trasporto per vie navigabili — Naiades II*. La Commissione ha constatato che il precedente programma Naiades I ha impresso uno slancio all'azione, ma anche che si registra un peggioramento delle prospettive economiche ed ecologiche per la navigazione interna e che non si è conseguito pressoché alcun progresso nel miglioramento delle infrastrutture. Inoltre, il settore sta vivendo una crisi economica che ha causato una sovraccapacità.

3.2 Le possibilità e le sfide di questo modo di trasporto hanno indotto la Commissione a portare avanti il suo precedente programma d'azione in materia di navigazione interna. Con il programma Naiades II, la Commissione intende promuovere cambiamenti strutturali a lungo termine nel settore del trasporto per vie navigabili, senza intervenire nel libero mercato.

3.3 Nel quadro del programma Naiades sono proposte azioni concrete nei seguenti ambiti:

- infrastrutture di qualità, anche nel senso di un migliore collegamento e una maggiore integrazione del trasporto per vie navigabili con altri modi di trasporto. In questo contesto, i porti (marittimi e di navigazione interna) rivestono un ruolo primario in quanto punti di interconnessione;
- innovazione;
- buon funzionamento del mercato;
- miglioramento dell'impatto ambientale attraverso una riduzione delle emissioni;
- lavoratori qualificati e posti di lavoro di qualità;
- integrazione del trasporto per vie navigabili nella catena logistica multimodale.

3.4 Il programma d'azione è accompagnato da due proposte legislative: una in materia di requisiti tecnici per le navi della navigazione interna e una che adegua il regolamento sulla capacità della navigazione interna. Questi due strumenti giuridici sono in vigore da molto tempo nell'ambito della navigazione interna. Le nuove proposte della Commissione sono intese a fornire un aggiornamento di tali strumenti. Fa inoltre parte della comunicazione un ampio documento di lavoro dei servizi della Commissione concernente l'ecologizzazione della flotta.

3.4.1 La proposta della Commissione di una nuova direttiva tecnica che sostituisca la direttiva 2006/87 mira a un migliore coordinamento delle diverse autorità di regolamentazione e prevede un meccanismo che lo favorisca. Si tratta di una prima concretizzazione dell'auspicata collaborazione istituzionale a livello normativo.

3.4.2 La proposta della Commissione per l'adeguamento del regolamento n. 718/1999 sulla capacità prevede un ampliamento dei casi nei quali le organizzazioni rappresentative della navigazione interna possono utilizzare le risorse del fondo di riserva, in particolare per finalità ecologiche. Tale proposta fa parte del pacchetto di misure proposte.

3.5 Per l'attuazione delle azioni previste nella comunicazione, la proposta fa riferimento a diversi attori. La realizzazione di infrastrutture di qualità rientra nelle responsabilità dell'UE e degli Stati membri, così come la creazione di un quadro giuridico più adeguato che garantisca condizioni di parità nel mercato interno. La responsabilità della trasparenza del mercato e dell'innovazione è invece attribuita al settore.

3.6 La comunicazione affronta anche la questione di una migliore *governance*. La navigazione interna rientra per ragioni storiche in diversi regimi giuridici. La libera circolazione sui grandi fiumi europei è sancita da trattati internazionali e dalla regolamentazione che ne deriva. Inoltre, anche l'UE ha competenze nel settore della navigazione interna. Al fine di evitare tali sovrapposizioni parziali di competenze e di attività, la Commissione ha proposto un nuovo approccio, inteso a una più stretta collaborazione con la Commissione centrale per la navigazione del Reno, per cui è stato sottoscritto un accordo.

3.7 Il programma Naiades II non dispone di un bilancio proprio per il finanziamento delle misure proposte. Pertanto, la comunicazione fa riferimento a livello europeo al meccanismo per collegare l'Europa per quanto riguarda le misure infrastrutturali e a Orizzonte 2020 per il finanziamento di ricerca, sviluppo e innovazione. Entrambi gli strumenti dovrebbero altresì fornire supporto finanziario per il sostegno del programma e l'ecologizzazione della flotta.

3.8 La Commissione intende accrescere le sue ambizioni in merito alla promozione della navigazione interna concentrandosi sui settori con il maggiore valore aggiunto. Si aspetta inoltre un contributo in tal senso da parte degli Stati membri e del settore.

4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato sostiene con decisione un utilizzo più efficace delle capacità del trasporto per vie navigabili, sicuramente in considerazione degli enormi vantaggi offerti da questo modo di trasporto in termini di prestazioni di trasporto, sostenibilità e costi esterni. L'importanza e il potenziale della navigazione interna aprono grandi prospettive per il trasporto sia di merci che di passeggeri. Oltre alle attività di crociera, il ruolo del trasporto per vie navigabili trova sempre maggiore riconoscimento nelle zone urbane densamente popolate nelle quali sono in funzione servizi di traghetto.

4.2 Il Comitato condivide le osservazioni della Commissione riguardo al ricorso troppo limitato alla navigazione interna e sostiene questa istituzione nella sua azione per un incremento della quota di tale settore nel trasporto complessivo. Nei suoi sforzi per una migliore integrazione della navigazione interna e per la creazione delle condizioni che la rendano possibile, la Commissione tuttavia non si rende adeguatamente conto dell'importanza di un sostegno finanziario concreto al programma d'azione. Il Comitato osserva che con Naiades II viene proposto un nuovo piano ambizioso, per il quale tuttavia non vi è ancora abbastanza chiarezza in merito al modo in cui sarà finanziato. Il Comitato inoltre attende con interesse il documento di lavoro dei servizi della Commissione sul finanziamento del programma e invita la Commissione a tenere conto delle carenze del passato.

4.3 Nel bilancio fatto dalla Commissione nella valutazione intermedia di Naiades I, si rileva che il programma ha impresso uno slancio all'azione e ha portato a una maggiore consapevolezza delle potenzialità del settore, in particolare tra i responsabili politici.

4.4 Inoltre, l'esperienza con il programma Naiades I e i più recenti orientamenti TEN-T insegna che gli Stati membri, sottoscrivendo gli obiettivi di questa comunicazione, non possono venire meno agli impegni che ne derivano. Il Comitato insiste quindi con il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione affinché ciò sia stabilito in modo chiaro e preciso.

4.5 Per il Comitato è chiaro che, al fine di promuovere il trasporto per vie navigabili, occorre concretizzare una valida e stretta collaborazione tra la Commissione europea e le commissioni fluviali. Il Comitato sostiene le proposte pertinenti e sottolinea al riguardo l'importante ruolo svolto dalla Commissione centrale per la navigazione del Reno per quanto riguarda lo sviluppo della navigazione interna e gli elevati standard tecnici e di sicurezza.

4.6 Il Comitato sottolinea la grande importanza delle infrastrutture nel conseguimento degli obiettivi della Commissione. Al fine di promuovere una migliore integrazione della navigazione interna e di garantirne l'affidabilità, è fondamentale che il sistema di vie di navigazione sia sottoposto a un'adeguata manutenzione e che non presenti strozzature né collegamenti mancanti. Il Comitato invita gli Stati membri ad assumersi la loro responsabilità in questo ambito di competenza.

4.7 Viste le dotazioni limitate nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa, il Comitato si aspetta che la Commissione assegni almeno il 20 % delle risorse disponibili alle vie navigabili e che sostenga e incentivi gli Stati membri nella manutenzione e nell'ampliamento di tali infrastrutture. A differenza del trasporto su strada e ferrovia, le vie navigabili in Europa dispongono ancora di capacità sufficienti per assorbire diverse volte il volume di trasporto attuale, per cui investendo nelle vie navigabili è possibile realizzare un ritorno massimo sugli investimenti.

4.8 Il Comitato prende atto dell'intenzione di avviare una consultazione sulla tariffazione delle infrastrutture per contribuire all'internalizzazione dei costi esterni nel trasporto per vie navigabili. Il Comitato fa presente che la questione dell'internalizzazione dei costi esterni nel trasporto per vie navigabili deve essere trattata con la massima attenzione e che tale strumento dovrebbe poter essere utilizzato solo per incrementare il volume di trasporto della navigazione interna e per migliorarne la posizione competitiva.

4.9 Il programma Naiades II mira tra l'altro ad aumentare l'attrattiva del settore nel mercato del lavoro e a creare posti di lavoro di qualità, nonché a stimolare la mobilità del lavoro. A tal fine si mira a giungere a un'armonizzazione dei profili professionali e a un allineamento a livello europeo delle qualifiche professionali, cosa che può contribuire a risolvere il problema della carenza di personale qualificato nel settore della navigazione interna.

4.10 Per quanto concerne la sicurezza sociale, il Comitato rimanda al suo parere del 2005 (TEN/200), in cui invitava a costruire una politica sociale della navigazione interna a livello di Unione. Tale concetto è stato ulteriormente sviluppato negli ultimi anni nel quadro del dialogo sociale e nel frattempo ha portato alla creazione di una normativa specifica in materia di orario di lavoro nella navigazione interna, con la sottoscrizione di un accordo da parte delle parti sociali. Il Comitato incoraggia altre iniziative nell'ambito del dialogo sociale che aumentino l'attrattiva della professione.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Per quanto riguarda i nuovi orientamenti TEN-T, il Comitato invita la Commissione a garantire, nell'applicazione del nuovo approccio per corridoi multimodali, una forte integrazione delle vie navigabili. I piani relativi ai corridoi multimodali devono assicurare che tutti i modi siano contemplati in maniera adeguata. Nella realizzazione di tali piani, al settore del trasporto per vie navigabili dovrà essere riservato un ruolo di rilievo.

5.2 Il Comitato ritiene molto importante che tutte le vie navigabili di classe IV e superiore siano state incluse nella rete centrale TEN-T. In tal modo gli Stati membri hanno assunto l'obbligo di garantire il mantenimento e il miglioramento di queste vie navigabili nonché di fornire ogni supporto per l'eliminazione di strozzature al fine di sfruttare appieno le capacità disponibili delle vie navigabili europee. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sui fiumi che presentano ancora grandi capacità di assorbimento di traffico, come il Danubio e l'Elba. Invita gli Stati membri a provvedere immediatamente, con il sostegno della Commissione, all'eliminazione delle strozzature su tali fiumi e alla realizzazione dei collegamenti mancanti, come il collegamento Senna-Schelda.

5.3 Il Danubio riveste un ruolo particolare nel quadro dello sviluppo del trasporto nei paesi dell'Europa centrale e orientale, come ha riconosciuto la Commissione nella sua «strategia per la regione danubiana» del 2010 volta a promuovere lo sviluppo dei paesi attraversati da questo fiume. Il trasporto sul Danubio costituisce uno dei pilastri della strategia e dovrebbe contribuire alla crescita della navigazione su questa importante arteria. Nello stesso ordine di idee, gli Stati del Danubio, tranne purtroppo uno, nel giugno 2012 hanno firmato una dichiarazione in cui si impegnano a provvedere alla manutenzione del Danubio sulla base delle norme applicabili, al fine di evitare eventuali blocchi della navigazione in futuro a causa di una profondità insufficiente.

5.4 Il Comitato appoggia questa strategia della Commissione, tuttavia constata che finora non è stata data un'attuazione adeguata alla strategia e alla dichiarazione sottoscritta nel 2012. Invita pertanto la Commissione a istituire un gruppo di lavoro che sorvegli il rispetto degli accordi conclusi nell'ambito della strategia e della dichiarazione in questione e a risolvere immediatamente i problemi riscontrati al fine di non compromettere lo sviluppo auspicato della navigazione interna in questo importante corridoio.

5.5 La Commissione rileva che in materia di innovazione la navigazione interna è in ritardo rispetto ad altri modi di trasporto, questo a causa tra l'altro della lunga durata della vita utile dei beni strumentali. Inoltre, la cultura dell'innovazione non sarebbe abbastanza forte in questo settore. La Commissione invita il settore ad assumere un ruolo guida in tale ambito e a sviluppare una politica dell'innovazione.

5.6 Il Comitato condivide queste osservazioni, ma fa anche presente che la maggiore lentezza del ritmo di innovazione nella navigazione interna è riconducibile sia alla lunga durata di vita delle apparecchiature del settore sia all'elevato livello degli investimenti. A causa degli ingenti costi di investimento è necessario stimolare l'innovazione offrendo adeguati incentivi finanziari ed economici e promuovendo l'accesso ai finanziamenti, aspetti questi finora non contemplati a sufficienza nel programma.

5.7 Il Comitato evidenzia che il settore stesso, con l'introduzione di navi alimentate a gas naturale liquefatto (GNL), ha già attuato iniziative molto avanzate nell'ambito dell'innovazione. Il Comitato esorta le istanze competenti a provvedere al più presto, anche per quanto riguarda gli impianti di distribuzione di combustibili alternativi, all'elaborazione del quadro giuridico e alla realizzazione delle infrastrutture per tale innovazione, in modo da applicarla su larga scala e incentivarla ulteriormente.

5.8 La comunicazione in esame è accompagnata da un documento di lavoro elaborato dai servizi della Commissione sull'ecologizzazione della flotta, nel quale vengono passati in rassegna gli scenari relativi a come potrebbe essere conseguita la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici. Il Comitato è consapevole che le emissioni di CO₂ del trasporto per vie navigabili sono molto inferiori rispetto a quelle del trasporto su strada e ferrovia, tuttavia esse non sono considerate nel documento della Commissione.

5.9 Incentrando l'attenzione su altri inquinanti atmosferici diversi dalla CO₂, la Commissione giunge alla conclusione che ora, in tale ambito, la navigazione interna rischia di diventare il maggiore inquinante. A tal riguardo, il Comitato sottolinea che, nella definizione delle future norme in materia di emissioni, occorre evitare distorsioni della concorrenza e tenere conto di un'offerta adeguata di motori adatti per il settore della navigazione interna.

5.10 Il Comitato ritiene che la Commissione possa svolgere un ruolo importante nell'incentivare il settore verso l'innovazione e l'ecologizzazione e che dovrebbe fornire un notevole sostegno finanziario. In considerazione dei benefici sociali derivanti da un miglioramento delle prestazioni ambientali della navigazione interna, il sostegno da fondi europei e nazionali risulta giustificato e può avere un forte effetto catalizzatore.

5.11 Il Comitato invita pertanto la Commissione, dopo l'adozione del bilancio pluriennale dell'Unione europea, a sfruttare tutte le possibilità per rendere disponibili le risorse del meccanismo per collegare l'Europa e di Orizzonte 2020 per realizzare l'ecologizzazione a bordo delle navi e attuare altre misure della proposta Naiades.

5.12 Il Comitato esorta inoltre il settore, a beneficio della sua immagine, a utilizzare le risorse disponibili nel fondo di riserva anche per obiettivi di ecologizzazione. L'adeguamento proposto del regolamento sulla capacità, che fa parte del pacchetto Naiades II, crea la possibilità di agire in tal senso.

5.13 La professionalizzazione e una cooperazione rafforzata all'interno e da parte del settore contribuiranno certamente a migliorarne la posizione in maniera duratura nel contesto dell'economia, soprattutto ora che la crisi economica lo ha riportato a una situazione di sovraccapacità strutturale.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Nuove misure riguardanti il mercato unico europeo delle telecomunicazioni» avente per oggetto i seguenti documenti: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012»

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD)

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul mercato unico delle telecomunicazioni»

COM(2013) 634 final

(2014/C 177/12)

Relatrice: NIETYKSZA

In data 12 settembre 2013 e 23 settembre 2013, la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo 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 sul tema:

Nuove misure riguardanti il mercato unico europeo delle telecomunicazioni avente per oggetto i seguenti documenti:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti il mercato unico europeo delle comunicazioni elettroniche e per realizzare un continente connesso, recante modifica delle direttive 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE e dei regolamenti (CE) n. 1211/2009 e (UE) n. 531/2012

COM(2013) 627 final — 2013/0309 (COD)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul mercato unico delle telecomunicazioni

COM(2013) 634 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastruttura e società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 dicembre 2013.

Nella sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene il regolamento proposto dalla Commissione e le misure specifiche in esso previste per accelerare la creazione di un mercato unico delle comunicazioni elettroniche come fondamento per una crescita dinamica e sostenibile di tutti i settori dell'economia, nonché per la creazione di nuovi posti di lavoro. Le misure proposte, inoltre, garantiranno un livello elevato di protezione dei consumatori.

1.2 Il CESE ritiene che la proposta riduzione delle barriere incontrate dai fornitori di servizi di comunicazione elettronica, grazie:

— all'introduzione di un'autorizzazione europea valida in tutta l'UE;

— all'armonizzazione delle condizioni regolamentari e della gestione dello spettro;

renderà più facile per gli operatori offrire ai cittadini, alle imprese e alle istituzioni servizi di comunicazione elettronica competitivi e sicuri in tutto il territorio dell'UE.

1.3 Il CESE osserva che la Commissione dovrebbe riesaminare se non sia opportuno far rientrare i servizi a banda larga nell'ambito della prestazione del servizio universale.

1.4 Al tempo stesso, il CESE sottolinea che la riduzione delle barriere regolamentari contribuirà ad aprire il mercato ai piccoli fornitori europei di comunicazioni elettroniche. I maggiori stimoli allo sviluppo di questi fornitori saranno costituiti in particolare:

- dall'autorizzazione unica,
- dalla semplificazione degli investimenti nelle reti,
- dalla possibilità di prestare servizi transfrontalieri in ciascuno Stato membro dell'UE,
- dagli incentivi agli investimenti.

1.5 Il CESE fa osservare che la regolamentazione e gli incentivi generali previsti dalla Commissione devono impedire l'ulteriore frammentazione del mercato, dato che questa ostacolerebbe lo sviluppo di servizi transfrontalieri e indebolirebbe l'UE rispetto ai suoi concorrenti internazionali.

1.6 Il CESE è dell'avviso che la maggiore accessibilità e la riduzione dei costi di realizzazione ed esercizio delle reti ad alta velocità consentiranno di:

- creare posti di lavoro nelle imprese europee, comprese le PMI e le start-up, che svilupperanno e forniranno prodotti e servizi innovativi sul mercato globale;
- accelerare lo sviluppo di servizi moderni nei campi del commercio elettronico e dell'istruzione online, ma anche di servizi pubblici avanzati in settori quali l'amministrazione e la sanità elettroniche;
- accelerare lo sviluppo di moderni servizi europei di *cloud computing*, come descritto nel parere del Comitato *Sfruttare il potenziale del cloud computing in Europa* (TEN/494);
- sfruttare le enormi opportunità di creazione di nuovi servizi nei settori per i quali è previsto un rapido sviluppo, come il cosiddetto «Internet degli oggetti» (IOT) e la comunicazione «da macchina a macchina» (M2M).

1.7 Il CESE riconosce che l'armonizzazione delle condizioni regolamentari stimolerà gli investimenti nelle imprese europee di servizi di comunicazione elettronica.

1.8 Il CESE sostiene l'armonizzazione delle garanzie dei diritti dei consumatori e degli utenti proposta dalla Commissione, che consiste tra l'altro nel:

- fare in modo che sia più semplice scegliere e cambiare prestatore di servizi;
- abolire le elevate tariffe delle comunicazioni mobili in *roaming* e delle chiamate transfrontaliere da rete fissa (in proposito si veda la relazione informativa del CESE *Basta con le tariffe di roaming!*, CES5263-2013, relatore HENCKS).

1.9 Il CESE è favorevole ad armonizzare le condizioni contrattuali per gli utenti finali dei servizi di comunicazione elettronica in tutti Stati membri.

1.10 Il CESE ritiene che il libero accesso alla rete e la possibilità di avvalersi di servizi di comunicazione elettronica avanzati su tutto il territorio dell'UE contribuirà ad accrescere la mobilità dei consumatori e delle imprese e faciliterà altresì l'accesso al patrimonio culturale europeo e lo sviluppo delle industrie creative.

1.11 Il regolamento proposto mira a fornire maggiori certezze finanziarie e giuridiche agli operatori. Il CESE raccomanda che, parallelamente, esso offra una maggiore certezza giuridica anche agli utenti, salvaguardandone meglio i diritti.

1.12 Il CESE sottolinea l'importanza del diritto a un'adeguata tutela dei dati personali, del diritto all'oblio e di altri diritti degli utenti finali dei servizi di comunicazione elettronica già evidenziati in alcuni suoi pareri precedenti ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag. 133, GU C 229 del 31.7.2012, pag. 1 e GU C 351 del 15.11.2012, pag. 31.

1.13 Il CESE fa notare che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono una fonte di crescita economica sostenibile: esse contribuiscono infatti a un aumento di produttività del 50 % in tutti i settori economici in cui vengono impiegate. E, sebbene il loro uso porti alla perdita di determinati posti di lavoro, per ogni due posti di lavoro perduti ne vengono creati cinque nuovi (in proposito si veda la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2013) 627 final 2013/0309 (COD), pag. 2). Il CESE sottolinea la necessità di offrire opportunità di istruzione, riqualificazione e apprendimento permanente per tutti applicando nuovi strumenti educativi.

1.14 Il CESE insiste sulla necessità di rispettare le norme sulla concorrenza nonché la neutralità della rete, in particolare per quanto riguarda i fornitori di servizi di comunicazione elettronica appartenenti al settore delle PMI, in quanto il rafforzamento dei grandi fornitori di servizi di comunicazione elettronica e il consolidamento delle risorse di spettro potrebbe mettere in pericolo la competitività nei mercati degli Stati membri.

1.15 La regolamentazione dei *prodotti di accesso virtuale a banda larga* (un tipo di accesso all'ingrosso alle reti a banda larga che consiste in un link di accesso virtuale tramite una qualsiasi architettura di rete di accesso fissa o senza fili — ad esclusione della disaggregazione fisica della rete locale — accompagnato da un servizio di trasmissione a un insieme definito di punti di trasferimento, comprendente specifici elementi e funzionalità della rete e sistemi informatici accessori) appare prematura. Il CESE raccomanda di attendere che le condizioni per la prestazione di tali servizi e i relativi prezzi siano regolati dal mercato, mentre l'obbligo di fornire prodotti di connettività con qualità del servizio garantita dovrebbe essere regolamentato in modo tale da garantire l'equilibrio tra i grandi operatori e i provider più piccoli del settore delle PMI.

1.16 Il CESE esprime forte preoccupazione per alcune misure specifiche relative all'accesso alle reti locali in radiofrequenza, e in particolare alla possibilità per gli utenti finali di consentire ad altri utenti, sconosciuti e anonimi, di accedere alle reti in radiofrequenza.

1.17 Il CESE avverte che il regolamento proposto fissa obiettivi decisamente ambiziosi. Essendone prevista un'entrata in vigore a breve scadenza (1° luglio 2014), sarà necessario uno sforzo considerevole da parte dei principali interessati — Commissione europea, regolatori nazionali delle comunicazioni elettroniche, autorità antitrust e fornitori europei di servizi di comunicazione elettronica.

1.18 Data la necessità di coordinare gli ambiti e le procedure di rilascio delle autorizzazioni europee e la locazione e le condizioni di utilizzo delle frequenze radio, il CESE raccomanda che, in attesa di una decisione in merito alla creazione di un regolatore europeo unico, venga rafforzato il ruolo del BEREC.

2. Introduzione e contesto

2.1 Operatori di rilievo negli Stati Uniti, in Giappone e in Corea del Sud hanno investito cifre enormi nella fornitura di connessioni a banda larga veloce, sia fisse che senza fili. Per l'Unione europea è fondamentale rimanere competitiva a livello globale nel campo delle comunicazioni elettroniche.

2.2 Un accesso alla banda larga affidabile e rapido è particolarmente importante per la fornitura di servizi innovativi di comunicazione elettronica, compresi quelli legati al *cloud computing*. Perciò è di interesse strategico per l'UE disporre di un settore delle comunicazioni elettroniche sano, poter offrire ai cittadini servizi moderni e mantenere un'elevata capacità di produzione di apparecchiature e soluzioni per le telecomunicazioni.

2.3 L'economia digitale e i suoi prodotti rappresentano una quota sempre più elevata del PIL, e i servizi di comunicazione elettronica sono fondamentali per l'aumento della produttività in tutti i settori economici — dalla tutela della salute all'energia e ai servizi pubblici. Un fattore importante di sviluppo è inoltre rappresentato dalla possibilità di investire nelle reti delle comunicazioni senza fili (tecnologia di accesso a Internet mobile ad alta velocità di quarta generazione (4G) e delle generazioni successive) e nelle reti fisse ad alta velocità (come ad esempio le reti di fibre ottiche FTTH («fino all'abitazione»)).

2.4 Per essere altamente redditizie, le reti di comunicazione elettronica devono operare su scala sufficientemente grande. Il mercato delle comunicazioni elettroniche degli Stati membri dell'UE è invece molto frammentato, con oltre 1 000 operatori di telefonia fissa e qualche centinaio di operatori di reti mobili. Persino i gruppi più grandi si limitano a offrire servizi nei singoli paesi e non forniscono servizi transfrontalieri ai consumatori e ai piccoli utenti finali (questo tipo di servizi viene offerto soltanto alle grandi società). Nessun operatore è attivo in più della metà degli Stati membri. Sul mercato delle reti televisive via cavo sono attivi oltre 1 500 operatori: anche in questo caso, dunque, siamo in presenza di un mercato frammentato.

2.5 La frammentazione del mercato si traduce in prezzi elevati, soprattutto per quanto riguarda le comunicazioni tra i singoli Stati membri dell'UE (*roaming* su reti mobili e chiamate internazionali su rete fissa).

2.6 Le frequenze radio sono una risorsa limitata. Il loro utilizzo efficace incide fortemente sulla realizzazione dell'Agenda digitale europea e sulle condizioni in cui operano i fornitori di servizi. Al tempo stesso, le condizioni di sfruttamento delle frequenze — come le regole di assegnazione, la durata delle locazioni, la possibilità di *refarming* (modifica nell'assetto delle frequenze utilizzate, tra l'altro, per soddisfare le esigenze del mercato o razionalizzare l'utilizzo dello spettro) e condivisione delle frequenze — sono attualmente molto diverse da uno Stato membro all'altro. Le differenze riguardano le condizioni di assegnazione, il termine di scadenza e la possibilità di rinnovare la locazione delle frequenze. Tali differenze ostacolano gli investimenti e la creazione di reti transfrontaliere integrate di comunicazioni senza fili.

2.7 Benché negli anni '90 l'Europa fosse un leader mondiale nella telefonia mobile GSM, attualmente essa presenta invece dei ritardi, rispetto ai succitati paesi concorrenti, nell'applicazione delle moderne tecnologie di trasmissione mobile.

2.8 Negli ultimi anni il settore europeo delle TIC ha avuto bassi tassi di crescita (0,3 % all'anno), soprattutto se paragonato a quello dello stesso settore negli USA (15 %) e nei paesi asiatici più avanzati (26 %).

2.9 Le modifiche proposte riguardano ambiti disciplinati da atti che sono alla base della regolamentazione delle comunicazioni elettroniche nell'UE: la direttiva 2002/20/CE (direttiva sulle autorizzazioni), la direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro), la direttiva 2002/22/CE (direttiva sul servizio universale e i diritti degli utenti), la direttiva 2002/58/CE (direttiva sul trattamento dei dati personali e la tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche), i regolamenti n. 1211/2009 (che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche — BEREC) e n. 531/2012 (regolamento sul *roaming*) e la decisione 243/2012/UE (programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio) ⁽²⁾.

3. Obiettivo generale del regolamento della Commissione europea

3.1 L'obiettivo fondamentale del regolamento proposto dalla Commissione europea è realizzare un mercato unico delle comunicazioni elettroniche in cui:

- i cittadini, le istituzioni e le imprese abbiano accesso ai servizi di comunicazione elettronica a pari condizioni, ovunque tali servizi siano erogati nell'Unione, senza restrizioni o maggiorazioni;
- gli operatori e i fornitori di servizi di comunicazione elettronica possano fornire i loro servizi a condizioni competitive, a prescindere dal loro luogo di stabilimento o da quello dei loro clienti nell'UE;
- vengano sviluppate le basi della trasformazione digitale dell'economia, da cui dovrebbero derivare la ripresa e il mantenimento della crescita economica, una maggiore competitività degli Stati membri sul mercato mondiale e la creazione di nuovi posti di lavoro nell'economia digitale, le industrie creative e tutti i settori dell'economia in cui le comunicazioni elettroniche svolgono un ruolo importante.

3.2 Nel progetto di regolamento in esame, la Commissione propone le seguenti soluzioni:

- un'autorizzazione unica UE per i fornitori europei di comunicazioni elettroniche, basata su un unico sistema di notifica nello Stato membro in cui il fornitore ha il suo luogo di stabilimento principale;
- l'armonizzazione delle condizioni di disponibilità e di assegnazione, nonché della durata dei diritti d'uso, dello spettro radio;
- l'introduzione di prodotti di accesso virtuale a banda larga e di prodotti di comunicazione elettronica armonizzati con qualità del servizio garantita;
- l'armonizzazione delle norme relative ai diritti degli utenti finali/consumatori (requisiti di trasparenza per informative e contratti, condizioni chiare per la stipula e la risoluzione dei contratti, neutralità della rete, qualità del servizio garantita, cambiamento di fornitore più agevole e portabilità dei numeri);
- l'attribuzione di poteri sanzionatori alle autorità nazionali competenti, e l'introduzione di norme sulla facoltà della Commissione di adottare atti delegati o di esecuzione;

⁽²⁾ GU C 123 del 25.4.2001, pag. 55; GU C 123 del 25.4.2001, pag. 56; GU C 123 del 25.4.2001, pag. 53; GU C 24 del 28.1.2012, pag. 131; GU C 133 del 9.5.2013, pag. 22.

- l'introduzione di norme sulle chiamate in *roaming* nelle reti di telefonia mobile;
- il contenimento del prezzo delle chiamate su linea fissa all'interno dell'UE entro i limiti della tariffa per le comunicazioni nazionali a lunga distanza;
- il rafforzamento della stabilità del BEREC in quanto organo consultivo della Commissione europea in materia di comunicazioni elettroniche.

3.3 Come sottolineato nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 ottobre 2013, superare la frammentazione del mercato delle comunicazioni elettroniche, promuovere una concorrenza effettiva e attrarre gli investimenti privati grazie a un quadro giuridico prevedibile e stabile, assicurando nel contempo un livello elevato di protezione dei consumatori, nonché armonizzare le condizioni di assegnazione delle radiofrequenze, sono aspetti della massima importanza per lo sviluppo economico e sociale degli Stati membri (conclusioni del Consiglio europeo, 25 ottobre 2013 (EUCO 169/13, CO EUR 13 CONCL 7), punti 5 e 9).

3.4 La maggiore accessibilità della banda larga ad alta velocità e la riduzione dei costi di utilizzo consentirà a tutti i fornitori, comprese le PMI europee, di creare ed offrire prodotti e servizi innovativi sul mercato globale.

4. Osservazioni specifiche in merito al regolamento proposto dalla Commissione europea

4.1 L'autorizzazione unica UE

4.1.1 Il CESE ritiene che attualmente la fornitura di servizi transfrontalieri sia ostacolata dalle pastoie burocratiche dovute alle divergenze tra i sistemi nazionali in materia di autorizzazioni, assegnazione dello spettro radio, regolamentazione dei prodotti di accesso e tutela dei diritti dei consumatori.

4.1.2 Gli operatori sfruttano la frammentazione del mercato a spese degli utenti finali, fornendo servizi transfrontalieri più costosi.

4.1.3 Secondo il CESE, il regolamento proposto promuove il consolidamento degli operatori e l'emergere di fornitori paneuropei di servizi di comunicazione elettronica. Tale processo è vantaggioso dal punto di vista della competitività delle economie degli Stati membri sui mercati globali.

4.1.4 Il rafforzamento dei fornitori di servizi di comunicazione elettronica e l'uniformità delle condizioni normative accresceranno l'attrattiva dei fornitori europei per gli investitori finanziari istituzionali, compresi i fondi di *private equity*. La fornitura di capitali aggiuntivi agli operatori ne accrescerà la capacità di investimento.

4.1.5 Il CESE accoglie con favore l'introduzione dell'autorizzazione unica UE come presupposto essenziale per migliorare il funzionamento del sistema. Occorre definire con chiarezza le procedure ed i principi di cooperazione.

4.1.6 Il CESE avrebbe apprezzato che la Commissione avesse preso posizione a favore della creazione di un regolatore europeo unico, proposta avanzata e difesa dal Comitato in numerosi suoi pareri.

4.2 L'uso coordinato dello spettro radio

4.2.1 L'armonizzazione della gestione dello spettro sulla base di condizioni uniformi per l'uso di quest'ultimo (regole di assegnazione, durata della locazione, possibilità di *refarming* e condivisione dello spettro) agevoleranno l'introduzione di nuove tecnologie di accesso senza fili alla banda larga (tecnologie 4G e successive).

4.2.2 Il CESE è dell'avviso che la regolamentazione proposta anticipi il riesame, previsto per il 2016, dell'efficacia delle norme vigenti in materia di *roaming*, nonché le decisioni in merito all'assegnazione delle frequenze radio attese dalla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni ITU-R, che si terrà nel 2015 (WRC-2015) (l'ITU-R (settore Comunicazioni radio) è uno dei tre settori (unità) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (ITU), responsabile per le comunicazioni radio).

4.3 I prodotti europei di accesso virtuale

4.3.1 Il CESE ritiene che la disciplina dell'accesso virtuale a banda larga venga proposta in una situazione contraddistinta da grande incertezza quanto alla disciplina delle reti NGN/NGA (*Next Generation Networks/Next Generation Access*, ossia «reti veloci di prossima generazione/accesso alle reti di prossima generazione») e da differenze nella prassi normativa dei singoli Stati membri. Principi normativi stabili, che incoraggino gli operatori a investire nella costosa infrastruttura NGN/NGA, devono essere introdotti con molta cautela, dato che in queste materie hanno appena iniziato a formarsi delle prassi normative. I prodotti all'ingrosso devono essere sviluppati tenendo conto delle esigenze dei clienti nei singoli mercati nazionali, e non dovrebbero essere configurati per il tipico «paese europeo medio».

4.4 Prodotto di connettività con qualità del servizio garantita

4.4.1 L'introduzione di un prodotto di connettività con qualità del servizio garantita può essere molto utile per la creazione e la prestazione di servizi digitali specializzati avanzati.

4.4.2 Secondo il CESE, l'obbligo di fornire servizi di questo tipo deve essere regolamentato in modo tale da garantire l'equilibrio tra i grandi operatori e i provider più piccoli del settore delle PMI.

4.5 I diritti armonizzati degli utenti finali

4.5.1 Per il CESE, l'armonizzazione dei diritti degli utenti finali, e dunque degli obblighi di trasparenza, chiarezza e informazione dei consumatori circa le condizioni, la qualità, i diritti, le tariffe e le regole che rendono più facile cambiare operatore, apporteranno grandi benefici agli utenti di servizi di comunicazione elettronica. La loro posizione nei confronti dei provider di servizi verrà rafforzata e l'asimmetria informativa ridotta.

4.5.2 Il CESE ritiene positivo il fatto che sia prevista una specifica informazione e precisi obblighi contrattuali comprendenti:

- la fornitura di servizi agli utenti finali disabili, informazioni su prodotti e servizi;
- i tipi di azioni che il fornitore può adottare in risposta a incidenti o minacce alla sicurezza o all'integrità e alle vulnerabilità;
- il controllo, da parte degli utenti finali, del rispettivo consumo di servizi elettronici.

4.5.3 Il CESE approva il proposto obbligo, per i fornitori di servizi di comunicazione elettronica, di fornire informazioni di pubblico interesse per quanto riguarda:

- gli utilizzi più comuni dei servizi di comunicazione elettronica per attività illegali e per la diffusione di contenuti dannosi, con le relative conseguenze giuridiche;
- i mezzi di protezione contro i rischi per la sicurezza personale e l'accesso illegale ai dati personali nella fruizione di servizi di comunicazione elettronica.

4.5.4 Il CESE deplora, tuttavia, l'ambiguità dei capi IV e V del regolamento proposto, in particolare riguardo ai fattori soggettivi da cui continuano a dipendere taluni diritti dei consumatori. Si sperava che per questi diritti venissero previste garanzie vincolanti, in particolare per quanto concerne gli articoli 23, paragrafo 3, 27, 28 e 30 del regolamento proposto.

4.6 Roaming e chiamate internazionali

4.6.1 In Europa i prezzi delle comunicazioni mobili in *roaming* restano eccessivamente alti e ampiamente superiori alle tariffe applicate per gli stessi servizi all'interno dei singoli paesi, mentre l'agenda digitale europea si propone come obiettivo ultimo l'eliminazione della distinzione tra le tariffe nazionali e le tariffe di *roaming* e la conseguente creazione di un mercato interno per i servizi di comunicazioni mobili.

4.6.2 Visto che, nonostante i massimali tariffari fissati a livello di Unione europea, le tariffe medie applicate da ciascun operatore si discostano solo leggermente dai massimali regolamentati e pregiudicano una sana concorrenza, la Commissione si vede costretta a proporre, nel quadro di un nuovo pacchetto legislativo, l'abolizione delle maggiorazioni sulle chiamate in *roaming* ricevute all'estero, mentre le altre tariffe di *roaming* dovrebbero scomparire gradualmente nel corso del tempo grazie alla concorrenza tra gli operatori o per lo meno tra le diverse alleanze di operatori.

4.6.3 Il CESE si pronuncia, in linea di principio, a favore dell'abolizione di tutte le tariffe di *roaming* (comunicazioni vocali, SMS, dati) e non solo di quelle relative alle chiamate ricevute. Ritiene inoltre che, per creare un vero e proprio mercato interno delle comunicazioni elettroniche mobili europee, sia indispensabile rivedere anche le tariffe applicate nel quadro delle comunicazioni mobili in transito nell'UE.

4.6.4 Tuttavia, dato che le riforme strutturali previste dal regolamento del 2012 non entreranno in vigore prima del luglio 2014, il CESE ritiene che la data dell'eliminazione delle tariffe di *roaming* debba essere fissata alla luce di un bilancio delle suddette riforme strutturali, e dunque dopo la loro piena attuazione.

4.6.5 Questa scadenza dovrebbe consentire alle autorità di regolamentazione di adottare delle misure preventive per evitare che gli operatori compensino il mancato ricavo dovuto all'abolizione delle tariffe di *roaming* con un aumento delle tariffe nazionali. Una compensazione di questo tipo penalizzerebbe infatti tutti i consumatori, e soprattutto i cittadini che, per qualsiasi motivo, non si spostano dal loro paese di residenza e quindi non effettuano chiamate in *roaming*.

4.6.6 Il CESE propone inoltre che, per assicurare una maggiore trasparenza dei prezzi e soprattutto delle offerte di pacchetti a tariffa forfettaria, le autorità di regolamentazione elaborino, in collaborazione con le organizzazioni dei consumatori, un tipo di informativa standardizzata sulla composizione dei prezzi per poter confrontare le offerte disponibili e agevolare la ricerca dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

4.6.7 Infine, la Commissione dovrà vigilare rigorosamente affinché le associazioni tra operatori, che essa auspica e caldeggia, non sfocino in intese od oligopoli, con possibili abusi di posizione dominante sul mercato.

4.7 *Un nuovo status per il BEREC*

4.7.1 A giudizio del CESE, i cambiamenti proposti per quanto riguarda lo status del BEREC, ad esempio la nomina di un presidente a tempo pieno per il comitato dei regolatori, possono rivelarsi insufficienti, a fronte delle sfide da affrontare in tema di competitività e della necessità di creare incentivi agli investimenti, in particolare per le comunicazioni a banda larga e le reti NGN/NGA.

Bruxelles, 21 gennaio 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'istruzione superiore europea nel mondo»

COM(2013) 499 final

(2014/C 177/13)

Relatore: **SOARES**

In data 11 luglio 2013, la Commissione europea ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

L'istruzione superiore europea nel mondo

COM(2013) 499 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 dicembre 2013.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera pertinenti e condivide le priorità strategiche proposte dalla Commissione nella sua comunicazione sull'internazionalizzazione dell'istruzione superiore, che includono la mobilità degli studenti, dei docenti e dei ricercatori, l'«internazionalizzazione interna» attraverso l'introduzione nei programmi di studio di temi connessi allo scenario mondiale e l'importanza di rafforzare le associazioni e le alleanze internazionali tra gli istituti di istruzione superiore, in un momento in cui la disponibilità gratuita e generalizzata di corsi via Internet modifica sostanzialmente l'accesso alla conoscenza.

1.2 Il CESE apprezza il fatto che la comunicazione riconosce l'importanza di dotarsi di una strategia globale per l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore europea, ma non può fare a meno di deplorare che essa si limiti a riassumere le azioni già nel frattempo intraprese dall'Unione europea, senza introdurre alcuna novità sostanziale, e che sia poco adeguata alle attuali condizioni di competitività in questo settore.

1.3 Analogamente, il CESE si rallegra che la comunicazione riconosca che non si tratta di una questione puramente scientifica o tecnica, ma di un ambito strettamente legato a quello politico, economico e sociale, a livello tanto nazionale quanto europeo o mondiale.

1.4 Il CESE auspica che la Commissione presenti proposte e azioni volte a promuovere più efficacemente la presenza delle università europee sulla scena internazionale e a rimuovere tutti gli ostacoli allo scambio delle conoscenze e alla mobilità degli studenti e dei docenti verso istituti di istruzione superiore di paesi terzi, in particolare per quanto riguarda il rilascio dei visti e la politica di immigrazione più in generale.

1.5 La mobilità degli studenti, dei docenti e dei ricercatori costituisce un valore aggiunto tanto per i paesi d'origine quanto per quelli di destinazione; è quindi importante promuovere una mobilità nei due sensi in modo da evitare un impoverimento delle risorse umane qualificate indispensabili per lo sviluppo delle società.

1.6 Il CESE suggerisce la possibilità di creare una vera e propria «scuola europea», sulla base della cooperazione già esistente tra diverse università europee, che possa costituire uno spazio di eccellenza accademica e di ricerca.

1.7 Come già indicato in precedenti pareri, il CESE raccomanda che nel processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore si conservino e si diffondano i valori che caratterizzano l'istruzione superiore europea, si riconoscano i contributi, le asimmetrie e la diversità di tutte le parti interessate e si tenga presente che sono in gioco interessi non soltanto accademici, ma anche politici, economici e culturali.

1.8 A tal fine, il CESE ribadisce che, trattandosi di un obiettivo strategico, devono essere disponibili le risorse finanziarie e umane capaci di contribuire allo sviluppo sociale ed economico e al benessere di tutte le parti interessate.

1.9 Il CESE condivide pertanto le inquietudini manifestate da numerosi istituti di istruzione superiore circa i prevedibili effetti negativi che le politiche di austerità possono avere sul settore dell'istruzione. Il Comitato si sente obbligato a sottolineare che tali misure di riduzione della spesa nel settore mettono in discussione gli stessi obiettivi definiti dalla comunicazione della Commissione.

1.10 A giudizio del CESE, in questo processo di internazionalizzazione occorre favorire la cooperazione tra gli istituti di istruzione superiore e le imprese, creando sinergie in grado di incoraggiare le capacità imprenditoriali e creative degli studenti e dei docenti e di promuovere quell'ambiente innovativo di cui tanto hanno bisogno le società attuali.

1.11 L'impiego gratuito e generalizzato delle nuove tecnologie nei programmi internazionali ha modificato in modo significativo l'accesso alla conoscenza, e consente di rendere «mobili» milioni di studenti che altrimenti non avrebbero la possibilità di spostarsi fisicamente. Il CESE mette però in guardia relativamente alle sfide di natura tecnica, pedagogica ed etica che l'uso di dette tecnologie potrebbe porre, come il rispetto della proprietà intellettuale dei docenti e dei ricercatori che elaborano i corsi, o il fatto che vengano sanciti due tipi di riconoscimento differenziati e discriminatori tra coloro che partecipano fisicamente all'internazionalizzazione e coloro che lo fanno «online».

1.12 Il CESE riafferma la propria convinzione della necessità che l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore europea contribuisca all'affermazione dei valori essenziali della cultura europea, quali la protezione dei diritti umani, il riconoscimento del patrimonio culturale delle diverse società e la promozione di una più forte coesione sociale.

1.13 Il CESE invita la Commissione a fornire periodicamente informazioni particolareggiate sull'esecuzione degli impegni assunti nella comunicazione, e ritiene che tale questione debba rientrare tra le raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del Semestre europeo.

1.14 Il CESE raccomanda infine che nei prossimi bilanci dell'UE siano incrementate sostanzialmente le risorse assegnate a questo tema, con un'attenzione particolare alle esigenze della ricerca.

2. Introduzione

2.1 In una società globalizzata e competitiva come quella odierna, la conoscenza rappresenta uno strumento essenziale per lo sviluppo umano in tutte le sue dimensioni: sociale, economica e del benessere. Ovviamente l'istruzione superiore è tuttora riconosciuta come elemento essenziale per la creazione e la divulgazione di nuove conoscenze e come fattore di innovazione capace di contribuire allo sviluppo delle persone e della società in generale. L'innovazione e la conoscenza costituiscono due fattori determinanti non solo per la crescita economica, ma anche per lo sviluppo e la coesione delle società.

2.2 Naturalmente le forme e le modalità di acquisizione della conoscenza e del sapere sono sempre state molto diverse, ma oggi assumono una dimensione completamente nuova non soltanto per l'estensione della scolarizzazione a un numero sempre maggiore di cittadine e cittadini, ma soprattutto per l'uso crescente delle nuove tecnologie, il che rappresenta una sfida importante per gli istituti europei di istruzione superiore.

2.3 Le università sono (o dovrebbero essere) al centro non soltanto delle politiche di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica, ma anche della ricerca capace di contribuire a generare politiche sociali innovative, in termini sia di coesione sociale che di strategie d'impresa più efficaci, competitive e sostenibili.

2.4 In Europa esistono quasi 4 000 istituti di istruzione superiore (IIS), con oltre 19 milioni di studenti e 1,5 milioni di lavoratori (docenti e non docenti), che cooperano e competono con università di altre regioni e altri continenti in uno sforzo di produzione e condivisione del sapere, ma anche in una prospettiva di innovazione e di creazione di valore per le società nelle quali sono inseriti.

2.5 Attualmente vi sono, a livello mondiale, 99 milioni di studenti del ciclo d'istruzione superiore, numero che entro il 2030 dovrebbe crescere fino a toccare i 414 milioni. Un numero sempre crescente di studenti aspira a iniziare o completare gli studi in paesi diversi da quello d'origine, e l'Europa attrae circa il 45 % della popolazione studentesca migrante, numero che, secondo le previsioni della Commissione, corrisponderà a un incremento da 4 a 7 milioni entro la fine dell'attuale decennio. Sebbene queste cifre siano impressionanti, è possibile e auspicabile fare di più e meglio ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dati dell'Istituto di statistica dell'Unesco.

2.6 L'istruzione, e in particolare quella superiore, è al centro della strategia Europa 2020 e delle ambizioni dell'Europa di avere un'economia sostenibile, intelligente e inclusiva. Una delle premesse dell'avvento di tale economia è costituita dal rilancio di una vera politica industriale che riconosca il ruolo assolutamente vitale della formazione del capitale umano. Per lo stesso motivo aumenterà altresì l'importanza delle università.

2.7 La cooperazione internazionale assume quindi un'importanza eccezionale per la formazione e la capacità di attirare nuovi talenti essenziali in un mondo in costante cambiamento.

2.8 In questo contesto si inserisce la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul tema *L'istruzione superiore europea nel mondo*.

3. Sintesi della comunicazione della Commissione

3.1 Nella comunicazione, la Commissione sottolinea la necessità di definire 3 priorità strategiche affinché gli istituti di istruzione superiore e gli Stati membri possano mettere a punto una strategia di internazionalizzazione globale ⁽²⁾:

- nelle questioni di mobilità, orientando in modo rigoroso le strategie di internazionalizzazione in modo tale da includere una forte componente di «mobilità» di studenti, ricercatori e membri del personale, sulla base di un quadro di qualità che comprenda servizi di orientamento e di consulenza; istituendo programmi di mobilità nei due sensi con i paesi terzi; garantendo il riconoscimento equo ed ufficiale delle competenze acquisite all'estero da studenti, ricercatori e personale in mobilità internazionale;
- in materia di «internazionalizzazione a livello nazionale» (integrazione di una dimensione mondiale nella configurazione e nel contenuto dei programmi di studio e dei processi di insegnamento/apprendimento) e di apprendimento digitale, traendo profitto dalle esperienze e dalle competenze internazionali del personale degli IIS, allo scopo di elaborare programmi di studio internazionali a beneficio sia dei discenti in mobilità che di quelli non in mobilità; creando per studenti, ricercatori e docenti maggiori possibilità di sviluppo delle rispettive conoscenze linguistiche, in particolare proponendo corsi per l'apprendimento della lingua locale, al fine di sfruttare al massimo i vantaggi offerti dalla diversità linguistica europea; promuovendo la collaborazione internazionale tramite l'uso delle TIC e delle risorse educative aperte;
- in materia di partenariati, rafforzando le capacità dell'istruzione superiore e della ricerca di determinare le sfide globali stabilendo partenariati e alleanze internazionali incentrati sull'innovazione; oltrepassando gli ostacoli che si frappongono ancora al riconoscimento di diplomi di laurea comuni o doppi; proponendo programmi di studio innovativi che stimolino lo spirito imprenditoriale e creando opportunità di formazione internazionali in collaborazione con i datori di lavoro dell'Unione e dei paesi terzi; mantenendo una forte coerenza tra le strategie di internazionalizzazione e le politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea.

3.2 La Commissione segnala correttamente che la globalizzazione e il progresso tecnologico hanno fatto emergere nuovi soggetti nel settore dell'istruzione superiore, come i paesi emergenti (Cina, India e Brasile tra gli altri).

3.3 Analogamente, la Commissione mette in rilievo i risultati nel frattempo conseguiti da diverse iniziative già in atto (processo di Bologna, programmi come *Erasmus*, *Tempus*, *Erasmus Mundus* e *Marie Curie* e alcuni strumenti di trasparenza quali il sistema europeo di trasferimento e di accumulo dei crediti (ECTS) e il quadro europeo delle qualifiche (EQF)), che hanno contribuito a un grado elevato di internazionalizzazione intraeuropea.

3.4 Riafferma poi quanto già sottolineato nella comunicazione «Potenziare e concentrare la cooperazione internazionale dell'UE nelle attività di ricerca e innovazione» ⁽³⁾, ossia che la mobilità internazionale crea per gli istituti d'istruzione superiore nuove opportunità per dar vita a partenariati strategici.

⁽²⁾ La presidenza lituana, in collaborazione con la Commissione europea, ha organizzato un convegno su questo tema. Le conclusioni possono essere consultate all'indirizzo web http://ec.europa.eu/education/news/30082013-european-higher-education-conference_en.htm.

⁽³⁾ COM(2012) 497 final.

3.5 Per quanto riguarda i contributi finanziari alle strategie di internazionalizzazione, la Commissione, attraverso il nuovo programma *Erasmus+* e le azioni *Marie Skłodowska-Curie*, destinerà maggiori risorse alla mobilità, che in tal modo potrà coinvolgere fino a 135 000 studenti e docenti, consentirà a 15 000 ricercatori di proseguire la loro carriera, offrirà 60 000 borse di studio di alto livello e sosterrà 1 000 partenariati per il rafforzamento delle capacità tra gli IIS dell'UE e dei paesi terzi.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE deplora che la comunicazione in esame non introduca, in realtà, alcun elemento sostanziale di novità per quanto riguarda la strategia di internazionalizzazione che molti istituti di istruzione superiore (IIS) dell'UE già seguono da diversi anni. Il CESE tuttavia apprezza e accoglie con favore il fatto che, con questa comunicazione, la Commissione abbia realizzato una sintesi in cui si riconosce l'importanza di una strategia globale di internazionalizzazione dell'istruzione superiore europea e si invitano gli ISS e gli Stati membri a proseguire e a rafforzare detta strategia.

4.2 Già in un precedente parere il CESE aveva espresso il proprio interesse per questo tema, affermando di ritenere «che l'obiettivo di fare delle università europee un polo di attrazione per studenti di tutto il mondo sia un obiettivo della maggiore importanza e debba contribuire a illustrare l'eccellenza dello spazio europeo dell'istruzione superiore e della ricerca» ⁽⁴⁾.

4.3 Oggi la capacità di attrarre nuovi talenti è essenziale per rendere più dinamica l'economia e per affrontare nella giusta prospettiva la crescita sostenibile delle società. A tal fine, le università europee devono rafforzare la cooperazione reciproca di modo che l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore europea continui a essere altamente competitiva e possa andare a beneficio dell'UE nel suo complesso e di tutti i soggetti che vi partecipano ⁽⁵⁾.

4.4 Tale cooperazione può altresì essere rafforzata attraverso un coordinamento più stretto e migliore tra gli istituti d'istruzione superiore dei diversi paesi europei attivi in tutto il mondo. La creazione di una vera e propria scuola europea sulla base di detta cooperazione potrebbe costituire una pietra miliare nell'affermazione dell'Unione come spazio di eccellenza.

4.5 Nell'ambito di questa strategia di internazionalizzazione, è importante riconoscere le possibili diversità geografiche e di impostazione così come gli interessi in gioco, siano essi politici, economici o accademici. Nell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore occorre inoltre tenere conto degli interessi delle singole facoltà e persino dei singoli dipartimenti, purché ciò possa servire alle loro strategie di ricerca e innovazione.

4.6 D'altro canto, e tenendo conto delle recenti esperienze miranti a stabilire presunte gerarchie tra le scienze, è importante evitare la marginalizzazione delle scienze sociali e umane e la loro subordinazione ad altri campi del sapere.

4.7 Se si vuole conseguire una visione olistica dell'internazionalizzazione, analoga importanza dovrà essere attribuita agli interessi degli studenti, dei docenti e dei ricercatori. In questo senso è fondamentale superare i diversi ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio della mobilità di tali soggetti. Va dedicata quindi un'attenzione particolare al riconoscimento e alla valorizzazione delle competenze acquisite nel campo della ricerca, dell'istruzione e della formazione.

4.8 A tal fine, è essenziale rafforzare l'attuazione degli accordi bilaterali in materia di riconoscimento delle qualifiche e dei diplomi, che analizzino e integrino le clausole che tengono conto delle suddette questioni nei diversi accordi di scambio culturale ed educativo che verranno conclusi con i paesi terzi e le loro università. Tali accordi dovrebbero essere valutati periodicamente con la partecipazione degli operatori del settore.

4.9 È importante, d'altro canto, riconoscere l'esistenza di asimmetrie tra i sistemi di istruzione dei paesi di accoglienza e di quelli d'origine, al fine di trovare le soluzioni migliori. È altrettanto fondamentale riconoscere i contributi scientifici e in termini di valori socioculturali insiti nello scambio di docenti e ricercatori, che vanno considerati come un arricchimento nel senso più ampio del termine per tutte le società interessate.

⁽⁴⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 103.

⁽⁵⁾ Secondo la Commissione europea, sul totale degli studenti provenienti da paesi terzi che entrano nell'UE, il 63 % è diretto in tre paesi, ossia Regno Unito, Francia e Germania.

4.10 Per questo motivo, il CESE valuta molto positivamente il riferimento alle responsabilità condivise tra la Commissione, il Consiglio, gli Stati membri, il settore dell'istruzione e i paesi terzi partecipanti, incluse le loro università.

4.11 La coerenza tra le strategie dei vari livelli (UE, singoli Stati, istituti di istruzione superiore, imprese e altri settori della società) nell'internazionalizzazione dei rispettivi interessi riveste un'importanza fondamentale per il successo globale dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore. In tal senso, il passaggio da un'azione internazionale settoriale a una strategia istituzionale di internazionalizzazione costituisce un passo che bisogna compiere e che va incoraggiato.

4.12 L'internazionalizzazione dell'istruzione superiore deve essere legata a una ricerca di qualità che promuova il bene comune e lo sviluppo sociale ed economico. È essenziale inoltre la partecipazione dei docenti e dei ricercatori, attraverso strutture democraticamente elette, in tutti gli istituti di istruzione superiore e nei centri di ricerca europei ed extraeuropei; altrettanto importante è la partecipazione di altri soggetti (le associazioni degli studenti, le imprese e le loro associazioni, i poteri pubblici locali e/o regionali, ecc.).

4.13 Infine, il CESE riafferma la sua convinzione della necessità che l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore europea contribuisca all'affermazione dei valori essenziali della cultura europea, quali la protezione dei diritti umani, la valorizzazione del patrimonio culturale delle società e la promozione di una più forte coesione sociale.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE prende atto che nella comunicazione si riconosce il principio di sussidiarietà (responsabilità nazionale) senza per questo trascurare l'importanza del contributo dell'UE, in particolare in materia di internazionalizzazione dell'istruzione superiore.

5.2 Uno degli strumenti a disposizione dell'UE nella definizione delle priorità per il finanziamento di progetti consiste nel prendere in considerazione un sostegno specifico e supplementare al lavoro che le agenzie nazionali di internazionalizzazione dell'istruzione superiore vanno facendo nei diversi paesi europei, nonché nel promuovere la creazione di dette agenzie nei paesi ove ancora non esistono. A giudizio del CESE, il rafforzamento della cooperazione tra le suddette agenzie costituirebbe un utile stimolo al miglioramento della collaborazione tra le università europee.

5.3 Una delle questioni più rilevanti per l'internazionalizzazione dell'istruzione superiore e per la capacità di attrarre giovani talenti dei paesi terzi è quella legata alle politiche di immigrazione e alla concessione di visti agli studenti e al personale docente provenienti da tali paesi. Il CESE raccomanda di superare gli ostacoli già da molto tempo individuati, che sono all'origine del disincentivo, per molti studenti, docenti e ricercatori, a scegliere l'Europa come destinazione privilegiata.

5.4 Il CESE ha sempre sostenuto l'idea secondo cui la mobilità degli studenti, dei docenti e dei ricercatori costituisce un valore aggiunto tanto per i paesi d'origine quanto per quelli di destinazione. In quest'ottica, è importante promuovere una mobilità nei due sensi in modo da evitare un impoverimento delle risorse umane qualificate indispensabili per lo sviluppo delle società.

5.5 D'altro canto, più che fare una contabilità della mobilità sia degli studenti che del personale docente e dei ricercatori, è importante analizzarne il risultato. È per questo motivo che la parte più consistente degli investimenti va concentrata essenzialmente sui programmi di cooperazione, dei quali fanno parte le borse di studio che generano mobilità e che consentono la costituzione di reti dotate di un alto valore di riproducibilità.

5.6 Il CESE richiama inoltre l'attenzione sulla necessità di potenziare la partecipazione femminile in particolare alla mobilità della ricerca, visto che il numero delle ricercatrici nelle più alte cariche accademiche, come responsabili di istituti scientifici e università, è ancora molto ridotto, pur essendo aumentato negli ultimi anni.

5.7 La mobilità, per chi ne beneficia, deve rappresentare inoltre un'opportunità di arricchimento culturale e anche linguistico che solo l'Europa, in quanto spazio multiculturale e multilinguistico, può offrire. In quest'ottica, con l'introduzione di corsi per l'apprendimento della lingua locale nei programmi di studio tanto dei discenti quanto dei docenti e dei ricercatori in mobilità, e con la definizione di una strategia di integrazione di queste persone nelle comunità locali, è indubbio che si aprirebbero loro orizzonti culturali importanti e si consentirebbe loro di vivere pienamente nel contesto in cui sono inseriti per la durata dei loro studi o delle loro ricerche ⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ «Ognuno deve [...] avere la possibilità di esprimersi, di creare e diffondere le proprie opere nella lingua di sua scelta e, in particolare nella lingua madre; ognuno ha diritto a un'educazione e formazione di qualità che rispettino pienamente la sua identità culturale», Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale (2001).

5.8 Un altro aspetto rilevante per il successo dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore è quello del riconoscimento, della certificazione e della convalida delle qualifiche e delle competenze acquisite. Il CESE ha recentemente adottato un parere in cui afferma che «Il riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate da altri Stati membri è uno strumento fondamentale per promuovere la mobilità dei cittadini dell'UE e quindi dare piena attuazione al mercato interno, migliorando la competitività degli Stati membri, favorendo una crescita sostenibile e riducendo la disoccupazione. Le economie nazionali traggono vantaggio dalle diverse esperienze lavorative acquisite dai loro cittadini nel corso di attività professionali svolte in altri Stati membri» ⁽⁷⁾.

5.9 La comunicazione della Commissione mette in risalto l'importanza dei paesi emergenti nel quadro della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dell'istruzione superiore. Pur concordando sulla necessità di tenere debito conto di questi nuovi protagonisti della scena internazionale, il CESE sottolinea altresì l'esigenza di guardare con grande attenzione ai nuovi «concorrenti» che possono emergere o ad altri paesi e altre aree geografiche con le quali alcuni paesi europei hanno, già da molto tempo e per le ragioni più diverse, relazioni privilegiate.

5.10 Il CESE constata che la comunicazione della Commissione è piuttosto reticente riguardo alla necessaria cooperazione tra le università e il mondo delle imprese, che deve rispettare l'autonomia e le modalità di funzionamento di entrambi i settori, ma che può fornire un importante contributo all'innovazione e allo sviluppo economico e sociale.

5.11 In realtà, la collaborazione tra gli istituti d'istruzione superiore e le imprese deve essere incoraggiata anche nel contesto internazionale. È importante che le università si avvalgano dei risultati della ricerca nelle loro attività internazionali, promuovano l'innovazione nelle loro attività pedagogiche e incoraggino le capacità creative e innovative dei loro studenti e docenti. Il Comitato richiama tuttavia l'attenzione sul rischio che la ricerca di base sia subordinata alle eventuali applicazioni immediate della scienza.

5.12 Il CESE considera apprezzabile il fatto che la comunicazione riconosca che non si tratta di una questione puramente scientifica o tecnica, ma di un ambito strettamente legato a quello politico, sia nazionale che unionale.

5.13 Esprime pertanto profonda preoccupazione in merito alla situazione di bilancio in cui versano numerosi paesi europei, in particolare quelli nei quali è stato necessario l'intervento dell'UE e dell'FMI e che hanno dovuto tagliare in modo significativo i bilanci degli istituti di istruzione superiore, al punto di rischiare di vanificare le intenzioni illustrate nella comunicazione. In realtà, il principale fattore di attrazione delle università europee risiede essenzialmente nella loro qualità e nell'eccellenza dei loro titoli accademici.

5.14 Il CESE sottolinea la necessità di disporre di dati statistici affidabili e raffrontabili a livello europeo per poter stabilire un dialogo su basi solide con gli interlocutori extra-UE in vista della creazione di vere e proprie alleanze della conoscenza,

5.15 Per quanto riguarda il controllo della situazione dell'istruzione superiore e della sua internazionalizzazione, il CESE ritiene che la questione debba rientrare tra le raccomandazioni specifiche per paese nel quadro del Semestre europeo.

5.16 L'impiego delle nuove tecnologie nei programmi internazionali potrebbe, come sottolinea la comunicazione, rendere «mobili» i milioni di studenti che non hanno la possibilità di spostarsi fisicamente. Infatti la disponibilità gratuita e generalizzata di corsi via Internet modifica sostanzialmente l'accesso alla conoscenza e crea nuove opportunità, ponendo nel contempo nuove sfide di natura pedagogica e metodologica.

5.17 Il CESE mette però in guardia relativamente alle questioni tecniche ed etiche che l'uso di dette tecnologie potrebbe sollevare, come il rispetto della proprietà intellettuale dei docenti e dei ricercatori che elaborano i corsi, o il fatto che vengano sanciti due tipi di riconoscimento differenziati e discriminatori tra coloro che partecipano fisicamente all'internazionalizzazione e coloro che lo fanno «online».

5.18 La Commissione prevede, a partire dal 2014, l'introduzione dell'*U-Multirank*, un nuovo modello di classificazione degli ISS che rispecchi la diversità dei differenti profili nell'ottica di una maggiore trasparenza. Pur condividendo l'obiettivo, il CESE si interroga sull'efficacia di questo nuovo modello rispetto agli altri sistemi già riconosciuti e sull'opportunità di investire risorse così consistenti in un momento di difficoltà economiche e finanziarie.

⁽⁷⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 85.

5.19 Il CESE si rallegra che il gruppo ad alto livello per la modernizzazione dell'istruzione superiore riconosca che l'accresciuta diversità culturale, economica e sociale degli studenti dimostra la necessità di una formazione pedagogica specifica. Dato che l'Europa si è posta l'obiettivo quantitativo di un 40 % di giovani europei in possesso di un titolo di studio superiore entro il 2020, per quella stessa data tutti i docenti degli istituti di istruzione superiore dovrebbero essere professionisti in grado di garantire la qualità degli studi impartiti e dei titoli conferiti.

5.20 Il Patto internazionale delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali obbliga gli Stati ad assumersi pienamente la responsabilità del finanziamento dell'istruzione, e in tal senso afferma: «l'istruzione superiore deve essere accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita».

5.21 Il finanziamento previsto dalla Commissione per la strategia di internazionalizzazione dell'istruzione superiore nel quadro di bilancio 2014-2020 è di 3 miliardi di euro (parte dei 16 miliardi di euro previsti complessivamente per i programmi inclusi in *Erasmus+*). Con questo finanziamento la Commissione si impegna ad assicurare la mobilità di 135 000 studenti e docenti, di 15 000 ricercatori e di 60 000 laureati e dottorati di alto livello. Il CESE auspica di ricevere periodicamente informazioni particolareggiate sull'attuazione di detto impegno, e raccomanda che in futuro si incrementino le risorse finanziarie stanziare a questo fine.

Bruxelles, 21 gennaio 2014.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Comunicazione consultiva sull'uso sostenibile del fosforo»

COM(2013) 517 final

(2014/C 177/14)

Relatore: **SEARS**

La Commissione europea, in data 8 luglio 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Comunicazione consultiva sull'uso sostenibile del fosforo

COM(2013) 517 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 gennaio 2014.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 21 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 155 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

1. Sintesi e conclusioni

1.1 La presente comunicazione consultiva fa parte di un più ampio dibattito su come l'UE possa mantenere riserve di materie prime di importanza cruciale in modo economicamente efficace e rispettoso dell'ambiente sia per i processi produttivi che per la preservazione della vita umana e animale in un mondo globalizzato sempre più popolato e competitivo. Fornisce una sintesi accurata, equilibrata e sufficientemente completa della situazione relativa all'importazione e all'utilizzo di prodotti a base di fosforo, per la produzione di alimenti e per altre applicazioni essenziali.

1.2 La Commissione formula 11 domande alle quali il Comitato economico e sociale (CESE) fornisce non solo risposte ma anche raccomandazioni specifiche. Il CESE prende atto del contributo che sta fornendo la piattaforma europea sull'uso sostenibile del fosforo (ESPP) e di quello che dovrebbe giungere dal Partenariato europeo per l'innovazione (EIP) «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura». Il CESE sostiene queste iniziative e confida che il loro lavoro verrà utilizzato proficuamente.

1.3 Il CESE elogia l'approccio adottato che, come osserva la Commissione, non mira necessariamente all'elaborazione di una legislazione specifica. Potrebbe risultare più appropriato porre le domande giuste e assicurare che siano disponibili i dati corretti per consentire agli altri di compiere scelte più consapevoli. Le buone pratiche devono essere individuate e comunicate secondo modalità appropriate per consentire ad altri di adottarle.

1.4 A tal fine potrebbe essere necessario un sostegno di breve periodo del mercato per le nuove tecnologie e, se del caso, un sostegno normativo di più lunga durata per i cambiamenti ritenuti indispensabili. Potrebbe essere utile fissare obiettivi specifici in materia di gestione e riciclaggio del fosforo; l'attuazione a livello nazionale dovrebbe essere affidata alle parti più direttamente interessate.

2. Introduzione

2.1 Il fosforo è un elemento indispensabile per la vita. Può essere riciclato un numero indefinito di volte ma non può essere sostituito. È ampiamente diffuso sulla crosta terrestre ma le riserve sfruttabili di fosforite sono concentrate in un numero limitato di paesi, tutti al di fuori dell'UE, tranne la Finlandia.

2.2 I rifiuti, compresi i biosolidi di origine vegetale, animale e umana, contengono sempre fosforo; essi vengono riciclati a vari livelli per uso agricolo, come contributo allo smaltimento dei rifiuti e come fertilizzanti. In alcune zone il fosforo è presente in eccesso, con conseguenti problemi in termini di deterioramento della qualità delle acque e di eutrofizzazione (crescita di vegetazione dovuta a un eccesso di nutrienti); dove invece esso scarseggia le colture non riescono a raggiungere elevati livelli di rendimento. Queste difficoltà sono ulteriormente aggravate dalle mutevoli concentrazioni delle popolazioni umane e animali.

2.3 Durante i primi 50 anni di utilizzo della fosforite, i problemi e le opportunità derivanti dalla situazione sopra descritta hanno ricevuto scarsa attenzione. Le disponibilità apparivano adeguate, i prezzi sono rimasti stabili e contenuti, e i rendimenti delle colture e della produzione animale sono aumentati vertiginosamente. Nel 2008 c'è stata un'improvvisa inversione di tendenza. La Cina, in previsione di una possibile penuria a livello nazionale, ha imposto un dazio sulle esportazioni, facendo lievitare i prezzi mondiali, con conseguenti ripercussioni sui prezzi dei generi alimentari, e si è ipotizzato che il «picco del fosforo» si fosse già verificato.

2.4 Due anni dopo, a seguito di una nuova stima, le riserve mondiali sono risultate dieci volte maggiori e il problema è sembrato svanire, anche se i dubbi riguardo alla situazione reale crescevano. Era quindi il momento di cominciare a sollevare importanti interrogativi.

3. Risposte alle domande

3.1 *Ritiene che le questioni della sicurezza dell'approvvigionamento per l'UE in relazione alla distribuzione della fosforite siano fonte di preoccupazione? In caso affermativo, come bisognerebbe agire per coinvolgere i paesi produttori e far fronte comune?*

3.1.1 La fosforite è la fonte primaria di fosforo utilizzata per aumentare i rendimenti delle colture e la crescita degli animali, e sostenere quindi popolazioni sempre più numerose. Le riserve conosciute sono concentrate in alcuni paesi. Soltanto i paesi con una netta eccedenza rispetto al loro fabbisogno figurano tra i probabili esportatori. Si ritiene che solo una piccola parte (16 %) della quantità estratta venga commercializzata (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference* — Convegno sull'uso sostenibile del fosforo, marzo 2013). Molti dei paesi fornitori sono considerati politicamente vulnerabili. Il mercato non è né completamente trasparente né perfettamente funzionante. L'UE non è autosufficiente ed ha perso posti di lavoro dopo che la produzione di prodotti finiti (fertilizzanti e sostanze chimiche a base di fosforo) si è spostata verso i paesi fornitori.

3.1.2 Una risposta può essere trovata solo a livello mondiale; se un paese popoloso e/o ricco con un'elevata domanda si ritiene a rischio per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime, compresi i prodotti alimentari, sono allora a rischio tutti i paesi o regioni che dipendono dalle importazioni. Ciò vale anche per i prodotti derivati dalle materie prime. Qualsiasi studio deve tenere conto di queste considerazioni, soprattutto se i modelli di produzione sono cambiati e la domanda primaria ha attualmente origine al di fuori dell'UE.

3.1.3 La risposta alla prima domanda è certamente affermativa. La vera difficoltà sta nel trovare soluzioni economicamente vantaggiose per incrementare l'autosufficienza. Le azioni intraprese a seguito dell'aumento dei prezzi del 700 % nel 2008 si sono rivelate efficaci. Sebbene da allora i prezzi siano diminuiti, la consapevolezza dei rischi esistenti ha contribuito a incentivare gli investimenti lungo tutta la catena di approvvigionamento. La sensibilizzazione riguardo agli impatti ambientali in tutte le fasi della catena di approvvigionamento, e la comprensione di come minimizzare tali conseguenze in maniera efficace sotto il profilo dei costi, sono altrettanto importanti. Il sostegno della Commissione alla ricerca e il coinvolgimento dei gruppi di soggetti interessati attraverso il Partenariato europeo per l'innovazione e l'ESSP saranno indispensabili.

3.1.4 Il 75 % delle riserve note si trova in Marocco e nel Sahara occidentale (Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference* — Convegno sull'uso sostenibile del fosforo, marzo 2013). Le esportazioni dal Marocco svolgono un ruolo dominante negli scambi commerciali mondiali. Tra gli altri Stati fornitori dell'UE figurano la Tunisia e la Siria. La Russia è un importante fornitore di roccia e di prodotti finiti. La Giordania e l'Egitto esportano grandi quantitativi. Gli incentivi al rafforzamento degli accordi di vicinato e di altri trattati bilaterali sono evidenti.

3.1.5 La questione è stata affrontata nella sua interezza in un recente parere del CESE (*Garantire le importazioni di beni essenziali per l'UE mediante la politica commerciale attuale dell'UE e le politiche correlate* ⁽¹⁾) adottato nell'ottobre 2013. Altrettanto ovvia è la necessità di sviluppare in tutte le istituzioni dell'UE, e per conto degli Stati membri, un approccio coerente, collaborativo, olistico, basato su dati concreti, tempestivo, politicamente consapevole e attuato in maniera tattica.

3.2 *La situazione della domanda e dell'offerta che ci viene presentata è accurata? Cosa potrebbe fare l'UE per favorire una riduzione dei rischi di approvvigionamento, promuovendo ad esempio un'attività estrattiva sostenibile o l'utilizzo di nuove tecnologie estrattive?*

3.2.1 Il CESE appoggia l'idea della Commissione di utilizzare i dati attualmente disponibili (successivi al 2010), relativi all'offerta e, in linea generale, alla domanda, che vanno però considerati più «indicativi» che «accurati». A parere del CESE, poiché le riserve note rappresentano meno di 1 ppm del fosforo totale presente nella crosta terrestre, è estremamente improbabile che tutte le riserve aggregate e sfruttabili siano state scoperte, ed ancora più improbabile che le tecniche di estrazione e recupero non vengano perfezionate in futuro. La domanda può essere ridotta continuando a eliminare il fosforo dai detergenti e assicurandone un utilizzo più efficace nei fertilizzanti, oppure riducendo il consumo di carni o stabilizzando le popolazioni.

⁽¹⁾ GU C 67, del 6.3.2014, pagg. 47-52.

3.2.2 Tenuto conto delle molteplici variabili e incognite riguardo alle riserve effettive, appare difficile considerare le *curve di Hubbert* e le previsioni di *picco del fosforo* come strumenti utili per effettuare previsioni a breve termine.

3.2.3 Il CESE sostiene la cooperazione tecnica e finanziaria con i paesi fornitori allo scopo di individuare nuove riserve, ridurre l'impatto ambientale delle attività di estrazione, distribuzione e trasformazione, costruire le infrastrutture necessarie (comprese quelle ferroviarie e portuali), e intensificare l'attività di trasformazione a livello locale per ottenere fertilizzanti con un maggiore valore aggiunto.

3.2.4 Ciò non influisce tuttavia sugli obiettivi primari della politica dell'UE relativa al fosforo, che mirano ad accrescere l'autosufficienza all'interno dell'UE e ad attenuare gli effetti di un utilizzo eccessivo. Sarà indispensabile disporre di dati più accurati sui flussi interni all'UE, specialmente negli Stati membri dove la domanda è in aumento, per sviluppare pratiche e politiche efficaci sotto il profilo dei costi. Da ciò dipenderanno i progressi verso una sicurezza alimentare sostenibile.

3.3 *Ritiene che le informazioni sulla domanda e sull'offerta di fosforite e fertilizzanti a livello mondiale siano sufficientemente disponibili, trasparenti e affidabili? In caso contrario, quale sarebbe il modo migliore per ottenere informazioni più trasparenti e affidabili a livello di Unione europea e a livello globale?*

3.3.1 I dati mondiali, soprattutto quelli relativi alle riserve, sono forniti dalla *United States Geological Survey* (USGS — agenzia scientifica statunitense specializzata nella prospezione geologica), con il contributo dell'*International Fertilizer Development Center* (IFDC — Centro internazionale per lo sviluppo dei fertilizzanti) e di altri organismi come l'*Australian Joint Ore Reserves Committee* (Comitato congiunto delle riserve minerarie dell'Australia). Tenuto conto degli eventi di questi ultimi anni si può solo sperare in un miglioramento delle loro prestazioni. La FAO è estremamente interessata a ottenere dati affidabili; l'UE potrebbe concentrare i propri sforzi in questa direzione, impegnandosi anche per ridurre la domanda nei paesi con un forte consumo, concentrati essenzialmente in Asia, e sostenendo la rivalutazione delle riserve in tutti i paesi fornitori.

3.3.2 È inoltre essenziale disporre di dati più precisi sui flussi della domanda e sulle opportunità di ottimizzare sia l'offerta che la domanda in Europa; l'ESPP rappresenta la via più ovvia da seguire. Continueranno ad essere indispensabili anche i contributi informati e aggiornati di tutti i soggetti interessati, come *Fertilisers Europe*.

3.4 *Come dovremmo affrontare il rischio di contaminazione del suolo dovuta all'uso del fosforo nell'UE?*

3.4.1 I depositi di fosfati contengono tracce variabili di metalli, compresi cadmio, uranio e cromo. Sebbene tali tracce possano essere eliminate per gli usi alimentari e tecnici, i processi sono costosi e producono rifiuti. I depositi sedimentari comuni contengono tra 25 e 150 mg di cadmio (Cd)/kg di pentossido di difosforo (P_2O_5). I depositi ignei (in Russia, Finlandia e Sudafrica) contengono invece 10 mg Cd/kg P_2O_5 . Le importazioni UE sono generalmente caratterizzate da un basso contenuto di cadmio, anche se l'uso a lungo termine può portare a un accumulo in terreni, piante e animali, e rappresentare quindi un rischio per la salute umana. La decadmiazione aumenta i costi per gli agricoltori nell'UE, riducendo la competitività rispetto alle colture importate, laddove non si applicano tali restrizioni. Il fosfato presente nei rifiuti animali e umani ha un basso contenuto di cadmio ma può essere contaminato in diversi modi. Risulta quindi essenziale stabilire i livelli di sicurezza per tutti i contaminanti.

3.4.2 Il CESE esorta pertanto la Commissione a continuare e completare tutti gli studi in corso, a intraprendere, se necessarie, nuove valutazioni dei rischi, e a formulare adeguate raccomandazioni soprattutto per quanto riguarda le tecnologie di decadmiazione disponibili, i costi e l'applicabilità ai diversi sistemi di produzione.

3.4.3 Il CESE riconosce che le pratiche agricole sono spesso localizzate e possono sembrare imprecise. Le raccomandazioni tecniche e le buone pratiche continuano ad evolvere ma non sempre vengono divulgate in maniera efficace. I cambiamenti, in assenza di importanti incentivi finanziari, tendono ad essere lenti. La vendita e l'impiego di fertilizzanti misti (N, P e K) non tengono conto delle necessità che possono variare da settore a settore. Come in altri settori, l'apprendimento permanente risulta essenziale.

3.4.4 È divenuto quindi indispensabile orientarsi verso tecniche agricole di precisione, con maggiore attenzione per le esigenze, le disponibilità e i modelli di rilascio locali, in modo da tener conto dei fertilizzanti sia naturali che sintetici, introducendo incentivi volti a incoraggiare se necessario i cambiamenti. Le direzioni generali della Commissione europea responsabili sia in materia di ricerca che di agricoltura avranno un importante ruolo da svolgere in questo processo.

3.5 Quali tecnologie offrono il potenziale maggiore per migliorare l'uso sostenibile del fosforo? Quali sono i costi e i benefici?

3.5.1 Il fosforo è un elemento stabile non radioattivo, che può essere quindi riciclato e riutilizzato un numero indefinito di volte. Non è presente in quantità significative nell'atmosfera dove, però, può essere rilasciato a seguito dell'erosione del suolo o per trasferimento attraverso corpi idrici, per terminare generalmente il proprio ciclo di vita sul fondale marino. È allo studio la possibilità di recuperare il fosforo dalle acque interne, come tappa del processo di depurazione; occorre invece approfondire maggiormente la possibilità di recupero ai fini di riutilizzo.

3.5.2 L'utilizzo sostenibile richiede un'analisi completa del ciclo di vita: dalla miniera al mare passando dall'azienda agricola, e dalla tavola. L'estrazione dei minerali richiede enormi quantità di energia e di acqua, spesso in zone che risultano prive di entrambe. Il trasporto e la lavorazione richiedono l'impiego di idrocarburi e producono gas a effetto serra. Attualmente le perdite sono consistenti: solo circa il 15 % del fosforo estratto raggiunge gli alimenti che consumiamo (secondo Rosemarin & Jensen, *European Sustainable Phosphorus Conference* — Convegno sull'uso sostenibile del fosforo, marzo 2013 — tale dato oscilla tra il 20 e il 25 %; mentre per l'ESPP ammonterebbe solo al 15 %). L'utilizzo del fosforo è tuttavia indispensabile per qualsiasi forma di vita. Il processo può essere ottimizzato ma non sostituito.

3.5.3 Un discorso a parte merita l'uso non alimentare del fosforo. I detergenti domestici possono essere prodotti senza fosfati, il cui utilizzo è stato significativamente ridotto. La conversione delle colture alla produzione di biocarburanti crea una minaccia molto più consistente. Per ogni fase, occorre quantificare più precisamente i costi energetici e i benefici. Il CESE ha analizzato alcune delle conseguenze sociali ed economiche; occorre ora procedere al più presto a un'analisi completa del ciclo di vita (compreso l'uso del fosforo) e, se necessario, a un adeguamento delle politiche.

3.5.4 In ogni caso devono essere compiuti sforzi per ridurre il consumo del fosforo primario (nuovi componenti che richiedono importazioni nell'UE) e per aumentare il riutilizzo dei materiali organici (alimenti, rifiuti delle lavorazioni e compost) e il riciclaggio sicuro dei materiali ricchi di fosforo attualmente considerati «rifiuti» (deiezioni animali e umane, acque reflue e fanghi di depurazione). Occorre promuovere l'utilizzo dei sottoprodotti ottenuti durante la lavorazione.

3.5.5 Devono essere individuati percorsi adeguati per conseguire tali obiettivi e per aiutare legislatori, fornitori, agricoltori, dettaglianti e relativi clienti ad adottare i nuovi prodotti e le nuove pratiche auspicati. Si sta lavorando per individuare soluzioni commercialmente redditizie. L'ESPP e altri organismi stanno operando a stretto contatto con la Commissione per la realizzazione di questi obiettivi.

3.5.6 La Commissione e altre istituzioni, agenzie e organi consultivi dell'UE dovrebbero continuare a individuare le norme che richiedono una revisione o un miglioramento dell'attuazione, alla luce dell'esperienza acquisita o dell'evoluzione delle esigenze esterne. L'intera strategia in materia di «rifiuti» deve essere riconsiderata e si è già iniziato a lavorare in questa direzione. Come osservato nella comunicazione, la frammentarietà degli approcci non è certamente utile e anzi ostacola il conseguimento degli obiettivi auspicati in materia di riutilizzo e riciclaggio.

3.6 Quali dovrebbero essere gli obiettivi della futura ricerca e innovazione dell'UE in relazione all'uso sostenibile del fosforo?

3.6.1 La Commissione dovrebbe incentivare la ricerca nei seguenti casi: quando si punta a ottenere un risultato ma gli incentivi commerciali determinati dal mercato non sono chiari (ad esempio a causa della continua disponibilità di fosforo primario a prezzi relativamente bassi); quando è probabile che si verifichino conflitti di interesse che non vengono risolti (ad esempio in relazione agli standard qualitativi per i fertilizzanti a base di fosforo riciclato rispetto a quelli contenenti fosforo primario); quando le prassi nazionali all'interno dell'UE differiscono significativamente (ad esempio per quanto riguarda l'attuale impiego del fosfato e le tendenze relative ai consumi); quando non possono essere facilmente garantite sinergie di per sé ovvie (per esempio riguardo al trasferimento di rifiuti di origine animale e di altri rifiuti ricchi di fosforo dagli Stati membri eccedentari a quelli deficitari).

3.6.2 È opportuno inoltre riconoscere la necessità di migliorare la comunicazione tra i settori coinvolti, la diversità delle legislazioni applicabili e la frammentazione delle responsabilità, talvolta in conflitto tra loro, in seno alla Commissione e ad altri organismi di regolamentazione.

3.7 *Ritiene che le informazioni disponibili sull'efficienza dell'uso del fosforo e del fosforo riciclato in agricoltura siano adeguate? In caso contrario, quali ulteriori dati statistici potrebbero essere necessari?*

3.7.1 La risposta a questa domanda è negativa. Vi è un'evidente necessità di informazioni autorevoli, meno frammentate e più complete sugli altri contaminanti — le loro fonti e la ritenzione da parte degli alimenti — compresi i metalli pesanti (e leggeri), i prodotti farmaceutici e i metaboliti, gli agenti patogeni, i nutrienti associati, la disponibilità, i modelli di rilascio, l'efficienza agronomica complessiva, le tecnologie di riciclaggio, gli impatti ambientali, ecc.

3.7.2 I dati statistici, qualora disponibili, sarebbero certamente utili. La sensibilizzazione, il coinvolgimento e l'accettazione del cambiamento saranno aspetti essenziali. La collaborazione con la Commissione e altri organismi come l'ESPP sembra essere la strada migliore da percorrere per conseguire questo obiettivo.

3.8 *In che modo il Partenariato europeo per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura» potrebbe favorire l'uso sostenibile del fosforo?*

3.8.1 Nel quadro di Europa 2020 sono stati promossi cinque partenariati europei per l'innovazione (PEI). Tre di questi, riguardanti rispettivamente la produttività agricola, l'acqua e le materie prime, avranno un impatto sul settore agricolo in generale e sul fosforo in particolare. Gli altri due partenariati, che riguardano le città intelligenti e l'invecchiamento attivo e in buona salute, avranno anch'essi un impatto, seppur minore. Trattandosi di un problema nuovo da risolvere, l'approccio adottato per il fosforo potrebbe servire da modello da seguire.

3.8.2 Esiste un gruppo direttivo di alto livello che ha presentato un piano di attuazione strategico (SIP). Se le parti interessate agiranno assieme, se saranno tutte rappresentate e parteciperanno attivamente, il successo sarà assicurato. L'attenzione è rivolta alle azioni realizzabili in seno all'UE (in generale dall'azienda agricola alla tavola), pertanto alcuni degli aspetti sopra descritti non sono presi in considerazione.

3.8.3 Il CESE approva il dettagliato ed onnicomprensivo piano di attuazione strategico ma osserva che non contiene priorità chiaramente definite, né meccanismi per risolvere controversie legittime o calendari per azioni da intraprendere. Scarsa è l'attenzione riservata agli ambiti in cui le attuali politiche dell'UE o degli Stati membri (sovvenzionare o non sovvenzionare, o persino permettere, attività specifiche per il conseguimento di altri obiettivi) hanno prodotto risultati economicamente non sostenibili o desiderabili, all'interno o all'esterno dell'UE.

3.8.4 Il CESE si augura che il Partenariato europeo per l'innovazione raggiunga gli obiettivi previsti in tempo utile; si tratterebbe infatti di un risultato utile per il settore del fosforo. Il dibattito dovrebbe comprendere i seguenti temi: impiego dei nutrienti, efficienza dei fertilizzanti, riciclaggio, livelli dei contaminanti, trattamento degli effluenti e di altri rifiuti organici, trasporto e utilizzo. Il Partenariato dovrebbe sostenere il programma di lavoro dell'ESPP, con la quale dovrebbe naturalmente interagire.

3.9 *Cosa si potrebbe fare per garantire una gestione migliore e una maggiore lavorazione degli effluenti nelle zone in cui vi è eccedenza dell'offerta e per incoraggiare un maggiore uso degli effluenti lavorati al di fuori di queste zone?*

3.9.1 Per «rifiuto» si intende qualsiasi materiale al quale il proprietario diretto attribuisca un valore pari a zero o addirittura negativo; una volta, però, che gli si attribuisce un valore, esso diventa un prodotto commerciabile. Un processo di produzione, per essere pienamente efficiente, dovrebbe valorizzare e utilizzare tutti i suoi flussi in uscita. La globalizzazione ha reso più complessa l'analisi di questo problema ma anche più urgente la sua risoluzione. I flussi di rifiuti di origine vegetale, animale e umana, allo stato liquido e solido, devono ora essere considerati come opportunità commerciali piuttosto che come problemi costosi.

3.9.2 Si tratta di uno scenario certamente più facile da descrivere che non da attuare. Serviranno ricerche e nuove tecnologie; la legislazione dovrà essere adeguata per assicurare una maggiore chiarezza e certezza dei contenuti per i movimenti transfrontalieri e interni. Gli incentivi economici dovranno essere presentati in modo chiaro. Le soluzioni locali, che prevedono effluenti, trattati o non, e fertilizzanti sintetici sembrano avere maggiori probabilità di successo. Potrebbero essere sviluppati progetti comunitari o regionali per risolvere problemi specifici, utilizzare proficuamente gli investimenti e minimizzare gli impatti ambientali.

3.9.3 I soggetti coinvolti nel Partenariato europeo per l'innovazione e nell'ESPP avranno un ruolo chiave da svolgere nel far coincidere le soluzioni globali con le effettive opportunità a livello di azienda agricola, comunità, comune o regione; gli Stati membri e gli altri rappresentanti della società civile dovranno essere pienamente coinvolti.

3.10 Quali iniziative si possono intraprendere per migliorare il recupero del fosforo dai rifiuti alimentari e da altri rifiuti biodegradabili?

3.10.1 Il modo migliore per ridurre i rifiuti alimentari è assicurare che gli alimenti vengano distribuiti e consumati nell'ambito di una dieta equilibrata e sana da quanti hanno bisogno di sostentamento. Occorre rivedere la legislazione sull'etichettatura e le pratiche di vendita al dettaglio, con particolare attenzione ai seguenti aspetti: «qualità» (forma, aspetto e dimensioni, rispetto a sapore o contenuti nutrizionali), dimensioni delle porzioni, date presenti nelle diciture «da consumarsi preferibilmente entro» o «da vendersi entro», eliminazione dell'invenduto. I grandi utilizzatori commerciali (trasformatori, servizi di ristorazione, ristoranti) dovrebbero ridurre al minimo i rifiuti per semplici ragioni commerciali e dovrebbero avere l'obbligo di compostare tutto ciò che non possono utilizzare direttamente. Dovrebbero essere incoraggiate iniziative a livello di settore, con la partecipazione dei dettaglianti. I rifiuti alimentari domestici possono e dovrebbero essere ridotti al minimo, attraverso l'acquisto razionale dei prodotti e il loro utilizzo in tempi utili, soprattutto grazie alla sensibilizzazione dei consumatori. Il compostaggio individuale dei residui, che può essere senz'altro effettuato nelle zone di campagna, risulta più problematico nelle grandi città.

3.10.2 La raccolta differenziata dei rifiuti biodegradabili, ad eccezione dei rifiuti di giardino, è generalmente piuttosto limitata e soggetta alle disponibilità di bilancio o a specifiche priorità. Il compostaggio di tutto ciò che non può essere consumato mantiene il fosforo nella catena alimentare e, laddove ciò risulta necessario, migliora la qualità dei suoli. Occorre prestare attenzione al valore aggiunto da offrire piuttosto che alla semplice eliminazione dei rifiuti.

3.11 Ritiene opportuno rendere obbligatoria o incoraggiare qualche forma di recupero del fosforo dal trattamento delle acque reflue? Quali iniziative adottare per rendere i fanghi di depurazione e i rifiuti biodegradabili più facilmente disponibili e accettabili all'attività agricola?

3.11.1 Esistono già delle soluzioni per le piccole applicazioni domestiche, volte principalmente a risolvere i problemi dell'eccesso di fosforo in località remote, che provoca fenomeni di eutrofizzazione nelle acque lentiche attigue. Tali soluzioni risultano però costose e apparentemente difficili da adattare alle realtà urbane a più elevata densità. Le dimensioni delle città determinano spesso quali soluzioni risultano possibili.

3.11.2 Le norme che disciplinano lo smaltimento delle acque reflue urbane riguardano la qualità degli effluenti e non il valore potenziale dei componenti specifici. Si tratta di un problema che andrebbe risolto con urgenza. Adattare a posteriori i sistemi di evacuazione delle acque reflue già esistenti può risultare costoso; sarebbe quindi più sensato realizzare dei progetti di nuovi investimenti in grado di apportare un valore aggiunto agli operatori. L'utilizzo di biosolidi nei terreni dovrebbe servire soprattutto a ottimizzare i rendimenti delle colture piuttosto che a rispettare i limiti in materia di smaltimento.

3.11.3 Occorreranno nuove norme per le applicazioni legate alla produzione alimentare, compresa la coltivazione dei campi, per un impiego combinato con i fertilizzanti sintetici (e quindi più facilmente controllabili in termini di qualità e prestazioni). Le applicazioni non alimentari (parchi, campi da golf, paesaggio urbano e industriale, recupero del patrimonio ambientale, silvicoltura, protezione contro l'erosione, difesa dal mare, ecc.) offrono sbocchi più facili.

3.11.4 Vi è la necessità costante di effettuare ricerche mirate e di sviluppare nuove tecnologie efficaci rispetto ai costi. Tutti i cittadini potranno trarre vantaggio da tali azioni, se esse verranno incentivate, finanziate e pubblicizzate a livello UE, nonché sostenute individuando e trasferendo concretamente le buone pratiche esistenti. Le tecnologie vincenti contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e all'apertura dei mercati. L'efficienza in materia di produzione, distribuzione e utilizzo degli alimenti, nonché di gestione dei rifiuti, aiuta a ridurre i costi per i consumatori e a conseguire altri obiettivi legati all'energia e ai cambiamenti climatici.

3.11.5 Gli ostacoli che frenano il progresso andrebbero rimossi. Sarebbe opportuno adottare criteri armonizzati che definiscano quando un rifiuto cessa di essere qualificato tale, nonché un nuovo approccio alla definizione e al controllo dei rifiuti. Il quadro normativo in materia di gestione delle sostanze chimiche (REACH), qualità dei suoli e delle acque, utilizzo di fertilizzanti e alimenti e smaltimento dei rifiuti, dovrebbe essere rivalutato per assicurare che i relativi obiettivi siano ancora pertinenti, completi e compatibili con le priorità dell'UE di oggi, nel mondo globalizzato in cui viviamo oggi. Sarà importante garantire un'attuazione appropriata e proporzionata a livello nazionale e locale. Il CESE sarà lieto di contribuire a questo processo.

Bruxelles, 21 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive»

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD)

(2014/C 177/15)

Relatore: **CINGAL**

Il Parlamento europeo, in data 12 settembre 2013, e il Consiglio, in data 20 settembre 2013, 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 regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni volte a prevenire e a gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive

COM(2013) 620 final — 2013/0307 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 gennaio 2014.

Alla sua 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio (seduta del 22 gennaio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 143 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente la comunicazione della Commissione in esame e plaude all'intenzione di far adottare uno strumento giuridico dell'UE — reso ancor più necessario dall'esistenza di problemi climatici (migrazioni naturali verso Nord) — ma intende altresì sottolineare che la risposta potrebbe apparire tardiva a quanti avevano già da tempo lanciato l'allarme. A giudizio del CESE, la Commissione farebbe bene ad assicurarsi che la comunità scientifica approvi il titolo stesso della comunicazione in tutte le lingue dell'Unione europea. Invece della terminologia impiegata nel titolo della comunicazione, nella versione linguistica francese il Comitato preferisce utilizzare il sintagma «*espèces allochènes invasives*» o «*envahissantes*» (in italiano: «specie alloctone invasive»).

1.2 Il CESE ritiene che la lotta alla specie invasive debba essere considerata una «grande causa» di interesse europeo. Si rallegra quindi dell'impegno assunto dalla Commissione ad adottare un dispositivo globale per contrastare tali specie alloctone invasive, ma le raccomanda di dare maggiori chiarimenti sulle cause di questi problemi, onde far apparire in tutta la sua evidenza la necessità di una massiccia mobilitazione dei soggetti interessati per fornire ogni informazione utile all'organismo competente in materia. Suggerisce inoltre alla Commissione di mettere in risalto le iniziative già intraprese per tentare di contrastare la proliferazione di specie che, una volta introdotte, hanno arrecato dei danni, ad esempio i programmi LIFE. Il Comitato dubita che sia legittimo limitare a 50 l'elenco delle specie invasive.

1.3 Il Comitato plaude all'intenzione della Commissione di associare i cittadini alla lotta contro l'attuale proliferazione di specie alloctone; auspica tuttavia che essi vengano invitati anche ad informarsi e a prendere parte alle azioni di prevenzione. Il CESE mette l'accento sull'importanza del ruolo che svolgono le organizzazioni della società civile, in particolare per quanto riguarda la gestione di spazi naturali o di aree ricreative.

1.4 Di conseguenza, il CESE invita la Commissione a prendere in considerazione l'idea di istituire un Osservatorio europeo delle piante alloctone invasive, competente sia per il quadro di valutazione europeo sia in materia di scambi con i paesi terzi. Secondo la visione del CESE, il nuovo organismo dovrebbe funzionare come punto focale ben individuato, in grado di avvicinare cittadini europei e comunità scientifica mobilitandoli su problemi concreti. Questo consentirebbe di valorizzare le iniziative locali e di evidenziare i punti di convergenza nell'ambito di un programma di comunicazione snello (pagine del sito web). A giudizio del CESE, la creazione di un simile osservatorio, incaricato di gestire le tematiche trasversali e pluridisciplinari, potrebbe costituire un fattore propizio all'indispensabile mobilitazione generale da parte di esperti, animatori presenti sul terreno e promotori di progetti.

1.5 Il CESE auspica che il dispositivo venga presentato durante l'attuale mandato del Parlamento europeo, il che ne consentirebbe l'entrata in vigore prima del 2016. Il sistema di sorveglianza, così come viene proposto nella comunicazione, dovrà essere approvato dall'insieme delle comunità scientifiche e contribuire alla definizione di un elenco di indicatori raccomandati dalla Convenzione sulla diversità biologica, in particolare dall'obiettivo strategico 9: «Entro il 2020, le specie esotiche invasive e i loro percorsi di penetrazione sono individuati e classificati in ordine di priorità, le specie prioritarie sono controllate o eradicate, e vengono attuate misure per gestire i suddetti percorsi onde prevenire la loro introduzione e insediamento.» Il CESE invita la Commissione a prendere in considerazione la creazione di un «gruppo di consulenza scientifica» (*Scientific Review Group*), come previsto dal regolamento (CE) n. 338/97, abilitato a modificare tale elenco di indicatori.

1.6 Il CESE apprezza il fatto che la Commissione, attraverso la problematica delle specie esotiche invasive, affronti anche la questione degli spazi lasciati all'abbandono (calanchi, linee ferroviarie abbandonate, ecc.), che spesso costituiscono fonti di infestazione e vie di diffusione e di colonizzazione, e auspica che il metodo che prevede l'eradicazione delle specie pioniere problematiche consentirà di creare imprese specializzate e posti di lavoro.

2. Contesto e sintesi della comunicazione

2.1 Gli effetti dovuti alle specie esotiche invasive hanno un impatto significativo sulla biodiversità, in quanto tali specie rappresentano una delle cause principali della perdita di biodiversità e dell'estinzione di alcune specie, e concorrono a questi fenomeni in misura sempre maggiore. Per quanto concerne l'impatto socioeconomico, le specie esotiche invasive possono essere vettori di patologie o cause dirette di problemi sanitari (ad esempio, asma, dermatiti e allergie), per non parlare dei danni alle infrastrutture e alle strutture ricreative, alla silvicoltura e all'agricoltura, che sono comunque solo alcuni dei settori colpiti. Si stima che i costi per l'Unione imputabili a queste specie ammontino ad almeno 12 miliardi di euro all'anno, e che siano in costante crescita ⁽¹⁾.

2.2 Questo problema viene affrontato dagli Stati membri con una serie di misure, concepite però prevalentemente per essere applicate a danno avvenuto e nell'intento di limitarlo, senza sufficiente attenzione a prevenirlo oppure a individuare sul nascere nuove minacce per contrastarle. Gli sforzi sono frammentari e spesso poco coordinati, finendo così per trascurare numerose specie. Poiché le specie esotiche invasive non rispettano le frontiere e si diffondono con facilità da uno Stato membro all'altro, gli interventi predisposti a livello nazionale sono insufficienti a proteggere l'Unione dalla minaccia rappresentata da alcune di queste specie. Non solo, ma questo approccio disorganico può far sì che l'azione condotta da uno Stato membro sia pregiudicata dall'inerzia degli Stati membri confinanti.

2.3 La presente proposta mira all'istituzione di un quadro d'azione per prevenire, ridurre al minimo e mitigare gli effetti negativi delle specie esotiche invasive sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici, puntando nel contempo a limitare i danni sociali ed economici. Tale obiettivo verrà perseguito mettendo in campo misure che garantiscano un intervento coordinato, destinando risorse alle specie prioritarie e ad aumentare le azioni preventive, in conformità con l'approccio sotteso alla Convenzione sulla diversità biologica e con i regimi dell'Unione sulla salute degli animali e dei vegetali. Nella pratica, la proposta punta a raggiungere i suddetti obiettivi tramite misure che affrontino l'introduzione deliberata di specie esotiche invasive nell'Unione e il loro rilascio deliberato nell'ambiente, l'introduzione e il rilascio accidentali, la necessità di istituire un sistema di preallarme e reazione rapida e la necessità di gestire la diffusione di queste specie in tutta l'Unione.

2.4 A seguito della consultazione, è stata redatta e pubblicata sul sito della Commissione europea una «Sintesi per i cittadini» chiara e comprensibile.

3. Osservazioni generali

3.1 Con la comunicazione in esame la Commissione reagisce ai segnali d'allarme lanciati da naturalisti, professionisti o dilettanti — segnali molto spesso ripresi dai giornalisti di tutti i mezzi di informazione — e risponde altresì ai responsabili degli enti territoriali, che hanno già iniziato ad agire a livello locale. La Commissione propone un'applicazione razionale del principio di precauzione per definire una strategia di prevenzione in caso di rischio accertato o di individuazione di un nuovo problema. Il CESE plaude all'iniziativa della Commissione, tanto più in quanto la comunicazione si prefigge obiettivi ambiziosi, commisurati all'immane compito che ci attende. L'11 giugno 2009 il CESE ha adottato il parere NAT/433 ⁽²⁾ senza che venisse sollevata alcuna obiezione al riguardo. Già allora avevamo formulato un certo numero di raccomandazioni sensate. Riteniamo deplorabile che l'attuazione di piani d'azione a favore della biodiversità richieda tempi così lunghi, soprattutto se si tiene presente che tutta una serie di attività sociali o economiche si basa su importanti ecosistemi.

3.2 La proposta della Commissione punta, mediante l'applicazione di un regolamento, a permettere di avviare un'azione di contrasto di qualsiasi tipo di invasione biologica, vale a dire di fenomeni di proliferazione di specie che, una volta introdotte in un territorio, si rivelano invasive e dannose (definizione dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali — IUCN). I danni potenzialmente arrecati da queste specie riguardano tre aspetti: minaccia per la biodiversità dei nostri ecosistemi, minaccia occasionale per la salute di alcune popolazioni, minaccia per determinate attività economiche. I casi di diffusione di una specie proveniente da una determinata area che rappresenti una minaccia in un'area diversa da quella di provenienza dovranno essere gestiti direttamente dagli Stati membri. Ad esempio, i problemi causati dalle popolazioni di pesci siluro dovranno essere trattati caso per caso, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

3.3 Il CESE esprime apprezzamento per l'attività divulgativa svolta dall'Agenzia europea dell'ambiente e dalla DG Ambiente della Commissione; quest'ultima ha pubblicato di recente un opuscolo sul tema delle specie esotiche invasive, intitolato *Science For Environment Policy: Thematic issue on Invasive Alien Species* («La scienza al servizio della politica ambientale: il tema delle specie esotiche invasive», 18 settembre 2013).

⁽¹⁾ COM(2013) 620 final.

⁽²⁾ Parere del CESE sul tema *Verso una strategia comunitaria per le specie invasive*, relatore generale: SIECKER, GU C 306 del 16.12.2009, pag. 42.

3.4 Il principio guida seguito dalla Commissione è quello di una quota massima iniziale, fissata al 3 %, di specie considerate prioritarie tra le circa 1 500 specie esotiche invasive presenti in Europa. Il CESE osserva che questa scelta non è basata su dati scientifici, bensì imposta dalle scarse risorse di bilancio disponibili. Il CESE apprezza le attività della Commissione in ambito internazionale e si compiace che abbia intavolato un dialogo con gli Stati membri che si sono già attivati per gestire il problema delle specie esotiche invasive. Invita la Commissione a prendere in considerazione la creazione di un «gruppo di consulenza scientifica» (*Scientific Review Group*), come previsto dal regolamento (CE) n. 338/97, abilitato a modificare l'elenco di indicatori.

4. Osservazioni particolari

4.1 Nella comunicazione in esame la Commissione analizza correttamente l'insieme delle problematiche; tuttavia, sembrano emergere delle difficoltà a causa della terminologia utilizzata nella versione francese (e forse anche nelle altre versioni linguistiche). È opportuno tenere ben presente la distinzione, in francese, tra «*espèce invasive*» (specie invasiva non autoctona) e «*espèce envahissante*» (specie dilagante/proliferante autoctona): la prima proviene da un'area diversa da quella di insediamento, mentre la seconda può essere una specie autoctona con un potenziale riproduttivo talmente elevato che è in grado di prevalere in misura eccessiva in un ambiente e, di conseguenza, di impoverirlo. Se si accettano queste definizioni, sarà opportuno assicurarsi che il titolo della comunicazione nella versione francese incontri l'approvazione generale. Nella versione francese della «Sintesi per i cittadini», la Commissione utilizza i termini «*espèces allogènes envahissantes*» [nella versione italiana: «specie esotiche invasive»]. Appare quindi necessario assicurarsi che la terminologia alternativa «*espèces exotiques envahissantes*», spesso utilizzata in francese (ad esempio, nella regione vallona del Belgio), non susciti reazioni negative da parte di alcuni biologi esperti della materia. Questo problema terminologico è stato sollevato per il francese, ma dovrà porsi anche per le altre lingue dell'UE.

4.2 La comunicazione della Commissione dovrebbe illustrare meglio i motivi per i quali l'attuale stato di cose è da considerarsi grave, soprattutto perché la situazione non fa che peggiorare. È assolutamente necessario spiegare che i fenomeni di proliferazione si osservano essenzialmente quando la specie in questione non presenta alcun interesse per i consumatori (predatore), quando non interferisce con le attività umane (zone urbane) o ancora quando si diffonde in aree difficilmente accessibili. In ogni caso, ci troviamo di fronte a dei focolai di infestazione: primula rosea grandiflora, piante appartenenti al genere *Myriophyllum*, poligono giapponese, ecc. (nelle zone umide), ginerium, buddleia, acero negundo, albero della lacca, ecc. (diffusi quasi ovunque). La comunicazione della Commissione cita, a ragione, anche casi di specie il cui insediamento è stato molto bene accolto. Va però ricordato che queste specie vengono portate ad esempio perché si sono acclimatate nelle aree di accoglienza: tuttora molto apprezzata è la robinia (*Robinia pseudoacacia*), pianta il cui legno resistente viene impiegato per fabbricare pali e mobili da giardino, o che viene usata per il miele... È invece da deplorare che si sia diffuso l'impiego del panace di Mantegazzi (*Heracleum spp.*) per l'insilamento, poiché non solo questa pianta proliferando danneggia la biodiversità ma la tossina che essa secerne può causare gravi ustioni.

4.3 La Commissione non mette adeguatamente in rilievo i problemi ambientali che sono stati ben individuati, ad esempio, dai gestori dei siti Natura 2000, benché si tratti di questioni di fondamentale importanza. Il CESE si domanda se questa «dimenticanza» non nasconda un senso di colpa da parte della Commissione. Le ONG non dimenticano di aver sollecitato per anni, inutilmente, il divieto di importazione di tartarughe esotiche, e di aver visto accolta la loro richiesta solo dopo che è stato dimostrato che questi animali si riproducono in ambienti naturali. Pur ritenendo che la comunicazione in esame ritenga con grave ritardo, il Comitato si compiace in ogni caso della sua pubblicazione, dal momento che, dopotutto, non è mai troppo tardi.

4.4 Il fatto che la Commissione faccia riferimento alle normative in vigore in altri paesi è certamente positivo; tuttavia, sarebbe forse meglio dichiarare apertamente che si è deciso di ispirarsi alle buone pratiche attuate nei paesi terzi. Si dovrebbe qui ricordare un'iniziativa a livello internazionale: la Giornata internazionale dell'ambrosia (*Ragweed Day*), celebrata il primo sabato d'estate e dedicata alla lotta contro la proliferazione delle piante allergeniche (l'ambrosia (*Ambrosia artemisiifolia*) è una pianta colonizzatrice che cresce in tutti i terreni in cui non incontra una concorrenza troppo forte). Nell'industria, l'Unione ha indicato la via da percorrere invitando gli Stati membri a reperire le migliori tecnologie disponibili (in inglese: *best available technologies* — BAT) e a trarne ispirazione.

4.5 La Commissione osserva che «la maggior parte delle specie esotiche invasive resta tuttora esclusa dal campo d'intervento dell'Unione». Il CESE se ne rammarica non meno della Commissione, ma le ricorda anche che, di norma, le questioni ambientali dovrebbero essere integrate in tutte le politiche settoriali. Il Comitato gradirebbe che la Commissione spiegasse, ad esempio, in che modo questa problematica potrà trovare spazio nell'ambito della politica agricola comune. Per fare un esempio, occorre affrontare il problema dei prati naturali infestati dalla primula rosea grandiflora (*Ludwigia grandiflora*).

4.6 L'analisi dei problemi svolta dalla Commissione è perfetta, ma rimane astratta. Il CESE si chiede se non sarebbe opportuno dimostrare ancora una volta l'esistenza di questi problemi con una serie di esempi: casi concreti di introduzione deliberata sono quelli della coccinella Arlecchino asiatica (*Harmonia axyridis*) o del ciliegio tardivo, anche detto ciliegio americano (*Prunus serotina*), mentre tra gli esempi di introduzione accidentale si possono citare l'alga marina *Caulerpa taxifolia* (detta «alga killer») e il calabrone gigante asiatico (*Vespa velutina*). Si dovrebbero forse menzionare anche le attuali introduzioni irresponsabili (caso particolare di introduzione deliberata) di pesci siluro. In assenza di iniziative di questo tipo, il CESE raccomanda alla Commissione di menzionare i propri lavori (ad esempio l'eccellente opuscolo pubblicato nel maggio 2009) e di inserire dei link a pagine web contenenti informazioni utili.

4.7 L'analisi dei modelli di proposta di regolamento è chiara e il motivo per cui nella comunicazione viene preferita l'opzione 2.4 è evidente: secondo questa opzione, sono gli Stati membri a dover passare all'azione non appena venga individuato un nuovo problema (trasmissione delle informazioni, analisi della situazione, proposta di azione).

4.8 Gli elementi giuridici della comunicazione appaiono adeguati; inoltre, la proposta di regolamento deve consentire di affrontare ogni tipo di situazione, tanto per il passato quanto per l'oggi e in futuro. Il Comitato dubita che sia legittimo limitare a 50 l'elenco delle specie esotiche invasive potenzialmente nocive per l'Unione.

4.9 L'analisi finanziaria appare invece eccessivamente ottimistica, dal momento che, quando il meccanismo diventerà operativo, la mole di informazioni trasmessa sarà tale che con ogni probabilità i servizi competenti riusciranno molto difficilmente a trattare tutti i dati ricevuti. Se questo avverrà, sarà la Commissione a dover rimediare al successo «eccessivo» ottenuto dal sistema che essa stessa avrà introdotto!

4.10 Nella fase attuale, non tutti i dettagli della proposta sono ancora stati messi a punto e spetterà agli Stati membri dare delle risposte concrete a tutta una serie di interrogativi. La domanda che ricorrerà più spesso riguarderà probabilmente il mezzo più pertinente per la distruzione di una specie vivente. Il CESE teme che questo possa suscitare delle polemiche a livello locale.

4.11 La questione dell'informazione e della partecipazione dei cittadini viene affrontata al Capo V della proposta, relativo agli aspetti orizzontali della problematica. La prevenzione non può essere un compito affidato esclusivamente agli esperti; il Comitato fa osservare che spesso sono stati dei soggetti locali a lanciare l'allarme rivolgendosi direttamente ai governi e/o alla DG Ambiente. Sembra opportuno permettere anche ai cittadini di dare un contributo attivo in questo campo; essi infatti spesso non dispongono di contatti con degli organismi di ricerca, benché questi ultimi, per parte loro, sollecitino in molti casi i cittadini a fornire loro dei dati. Il caso del calabrone gigante asiatico, del resto, riassume perfettamente il problema nel suo complesso: concorrente del calabrone europeo, questo insetto punge l'uomo ed è un predatore delle api in prossimità di alveari o arnie. I semplici cittadini hanno cercato in tutti i modi di eliminare questa specie invasiva, e poi, riconoscendo che era impossibile, hanno provato dapprima con il mezzo di lotta chimica più ecologico disponibile (SO_2) e, alla fine, hanno constatato che era sufficiente allevare galline in prossimità delle arnie per assicurarne la difesa biologica. Il CESE invita pertanto la Commissione ad associare il maggior numero possibile di cittadini tramite le loro organizzazioni (sindacati, ONG ed altre ancora).

4.12 L'applicazione della normativa (articolo 27) appare soddisfacente, nella misura in cui l'UE non dovrebbe ripetere l'esperienza di fissare scadenze che hanno causato dei problemi nel caso di altri prodotti, ad esempio per determinati prodotti chimici. Le disposizioni relative alla distruzione delle specie che non presentano un interesse commerciale rilevante e alla modifica delle procedure di autorizzazione delle altre specie appaiono concepite in modo adeguato.

Bruxelles, 22 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale»

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD)

(2014/C 177/16)

Relatore generale: **SIMONS**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 24 ottobre 2013 e 18 novembre 2013, 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 direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, in vista dell'attuazione, entro il 2020, di un accordo internazionale che introduce una misura mondiale unica basata sul mercato da applicarsi alle emissioni del trasporto aereo internazionale

COM(2013) 722 final — 2013/0344 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 12 novembre 2013, la sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 495a sessione plenaria, dei giorni 21 e 22 gennaio 2014 (seduta del 22 gennaio), ha nominato relatore generale SIMONS e ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 4 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Al fine di garantire la certezza giuridica sia agli operatori aerei che alle autorità nazionali, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di approvare le proposte della Commissione secondo cui la decisione detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini», si applicherebbe anche per il 2013 e il termine per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per il 2013 verrebbe prorogato di un anno.

1.2 È inoltre opportuno approvare l'esenzione accordata ai piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂, come pure autorizzare i piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

1.3 Il Comitato non approva invece gli elementi della proposta relativi ai voli in partenza da e verso paesi terzi per il periodo 2014-2020. È nell'interesse di tutte le parti evitare una guerra commerciale e/o dei cieli e occorre quindi incoraggiare i negoziati affinché si trovi prima una soluzione su scala globale.

1.4 Dal momento che i voli tra aerodromi dello Spazio economico europeo (SEE) continuano ad essere assoggettati al sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE per il settore del trasporto aereo, il CESE esorta le istituzioni dell'SEE:

- ad accordarsi quanto prima in merito all'attuazione del cielo unico europeo (*Single European Sky* — SES) al fine di evitare, grazie al controllo del traffico aereo, le emissioni superflue dovute ai voli devianti o in ritardo ⁽¹⁾;
- a condurre intensi negoziati, sia multilaterali che bilaterali, finalizzati alla creazione, entro il 2016, di altri sistemi MBM interregionali nel mondo oltre a quello dell'SEE.

2. Introduzione

2.1 Sebbene di dimensioni relativamente modeste, con circa il 5 % delle emissioni totali, quello del trasporto aereo è uno dei settori in cui le emissioni di gas a effetto serra registrano un incremento a ritmi più rapidi e negli ultimi 20 anni sono quasi raddoppiate. Dato inoltre che le possibilità offerte dalla tecnologia per ridurre le emissioni in questo settore sono limitate, le compagnie aeree di tutto il mondo possono e anzi intendono — anche grazie a misure basate sul mercato (MBM) — contribuire a ridurre le emissioni compensando il forte aumento delle loro emissioni con il finanziamento della riduzione in altri settori.

⁽¹⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

2.2 Anche grazie all'azione dell'UE, e in particolare alla moratoria — ossia alla decisione detta «di sospensione dei termini» adottata all'inizio del 2013 — sull'applicazione della direttiva 2008/101/CE (inclusione delle attività di trasporto aereo nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissioni dei gas a effetto serra), alle compagnie aeree che assicurano collegamenti aerei da e per l'SEE, il 4 ottobre 2013 l'Assemblea dell'ICAO ha deciso di elaborare entro il 2016 (quando si terrà la prossima riunione triennale dell'Organizzazione), tramite la tabella di marcia approvata, un meccanismo a livello mondiale basato sul mercato per le emissioni prodotte dal trasporto aereo internazionale e, se questo sarà adottato, di applicarlo a partire dal 2020. Nell'attesa che entri in vigore questo meccanismo, gli Stati o i gruppi di Stati, come l'Unione europea, possono adottare disposizioni transitorie; non si è però riusciti a raggiungere un compromesso circa il contenuto e le modalità esatte di tali disposizioni.

2.3 Questi sviluppi sono in linea con le conclusioni adottate dal Comitato in una serie di precedenti pareri ⁽²⁾. Nel 2006, ad esempio, il CESE affermava: «Per introdurre a livello mondiale un sistema aperto per lo scambio di quote di emissioni (*Emission Trading Scheme* — ETS), bisognerebbe agire tramite l'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO). Qualora ciò si rivelasse opportuno in sede di negoziati, un primo passo concreto e realizzabile in quella direzione potrebbe essere la creazione di un ETS per i trasporti aerei intracomunitari.» Nel 2007 dichiarava: «L'inserimento del settore dei trasporti aerei nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra (*Emissions Trading Scheme* — ETS) contribuisce di per sé a rafforzare e consolidare il sistema stesso quale modello di riferimento nella lotta alle emissioni di CO₂ a livello mondiale.» E più di recente, nel 2013: «Il Comitato plaude quindi all'iniziativa, che prevede la moratoria nell'applicazione del sistema ETS (*Emissions Trading System*) alle compagnie aeree, in arrivo e in partenza dallo Spazio economico europeo (SEE), in attesa della conclusione dei negoziati globali».

3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 Tenuto conto delle conclusioni dell'Assemblea dell'Organizzazione dell'ONU per l'aviazione civile internazionale (ICAO), svoltasi dal 24 settembre al 4 ottobre 2013, la Commissione europea propone di adattare la portata geografica del sistema di scambio di quote di emissioni (ETS) dell'UE applicabile al trasporto aereo per il periodo precedente l'introduzione di un sistema mondiale di scambio di tali quote.

3.2 Con questa proposta la Commissione intende imprimere nuovo slancio allo sviluppo di un sistema a livello mondiale, senza alcuna distinzione tra le compagnie in base alla nazionalità.

3.3 In origine, il sistema ETS dell'UE per il trasporto aereo si applicava all'intera distanza coperta dai voli da e per gli aeroporti dell'SEE, compresi quelli da o verso paesi terzi. Per l'anno 2012, conformemente alla decisione n. 377/2013/UE (detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini»), il sistema è stato temporaneamente applicato ai soli voli all'interno dell'SEE e non a quelli da o verso paesi terzi.

3.4 Per il 2013 la Commissione raccomanda di mantenere lo stesso campo di applicazione geografico. Propone inoltre di prorogare di un anno il termine imposto alle compagnie aeree per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per lo stesso 2013.

3.5 Per il periodo 2014-2020 viene proposto di estendere l'applicazione del suddetto sistema già utilizzato nel 2013 ai voli da o verso paesi non membri dell'SEE per la distanza di volo percorsa al di sopra del territorio di paesi appartenenti all'SEE. Nella proposta vengono precisate le modalità di attuazione concreta di tale disposizione.

3.6 La proposta della Commissione avrebbe inoltre i seguenti tre effetti:

- i voli tra gli aerodromi dell'SEE continuerebbero ad essere interamente assoggettati al sistema ETS, come previsto dalla direttiva originaria e dalla decisione n. 377/2013/UE;
- sarebbero esenti i voli da e per paesi terzi non industrializzati le cui emissioni sono inferiori all'1 % delle emissioni mondiali prodotte dal trasporto aereo. Questa disposizione escluderebbe le rotte verso circa 80 paesi su base non discriminatoria;
- dal 2014, ai voli da e per i paesi terzi non verrebbero imputate le emissioni rilasciate al di fuori dei paesi dell'SEE. Viene proposta una procedura semplificata per determinare la percentuale di emissioni di ciascun volo assoggettata al sistema ETS dell'UE. Si propone che gli operatori, per conformarsi agli obblighi di misurazione, rendicontazione e verifica (MRV), possano scegliere tra metodi alternativi.

⁽²⁾ GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 97; GU C 175 del 27.7.2007, pag. 47; GU C 133 del 9.5.2013, pag. 30.

3.7 Infine, la Commissione raccomanda che i piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂ non siano assoggettati al sistema ETS dell'UE. I piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione sarebbero autorizzati a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

4. Osservazioni generali

4.1 A norma della decisione detta «*stop-the-clock decision*», ossia «di sospensione dei termini», il sistema ETS dell'UE per il settore del trasporto aereo si applica temporaneamente ai soli voli all'interno dell'SEE e non a quelli da e verso paesi terzi. Per il 2013 la Commissione raccomanda di mantenere lo stesso campo di applicazione geografico. Propone inoltre di prorogare di un anno il termine imposto alle compagnie aeree per la comunicazione e la restituzione delle quote di emissioni per lo stesso 2013. Dal momento che occorre garantire la certezza giuridica sia agli operatori aerei che alle autorità nazionali, il CESE ritiene le suddette proposte estremamente ragionevoli e ne raccomanda pertanto l'adozione.

4.2 Dato che i voli tra aerodromi dell'SEE continuano ad essere assoggettati al sistema ETS dell'UE per il settore del trasporto aereo, il CESE esorta le istituzioni dell'Unione europea e dell'SEE ad accordarsi quanto prima in merito all'attuazione del cielo unico europeo (*Single European Sky* — SES) ⁽³⁾ al fine di evitare, grazie al controllo del traffico aereo, le emissioni superflue dovute ai voli devianti o in ritardo.

4.3 Il CESE esprime forte apprezzamento per il fatto che la Commissione proponga di accordare un'esenzione ai piccoli operatori di aeromobili non commerciali che emettono quantitativi estremamente ridotti di CO₂, e di autorizzare i piccoli operatori aerei cui non si applica tale esenzione a ricorrere a procedure amministrative semplificate.

4.4 Il Comitato non approva invece gli elementi della proposta relativi ai voli in partenza da e verso paesi terzi per il periodo 2014-2020. È nell'interesse di tutte le parti evitare una guerra commerciale e/o dei cieli e occorre quindi incoraggiare i negoziati affinché si trovi prima una soluzione su scala globale.

4.4.1 Dalle informazioni contenute nella valutazione d'impatto sulle decisioni adottate in sede di Assemblea dell'ICAO, si può già desumere che, considerati i rapporti di forza e i diversi punti di vista, sarà necessario muoversi con estrema cautela per riuscire a conseguire entro il 2016 i risultati auspicati a livello mondiale. Il traguardo non è mai stato così vicino, ma vi è comunque un passato costellato di ritardi, e il successo non è garantito.

4.4.2 Va anche detto che far passare fin da ora, direttamente e indirettamente, il messaggio ai paesi terzi (poiché questo sarebbe il tenore dell'azione unilaterale da parte dell'UE se tale elemento della proposta venisse adottato) che le loro compagnie aeree dovranno pagare per le emissioni di CO₂ che rilasciano nello spazio aereo dell'SEE non sarebbe un'impresa facile e dovrebbe essere un'opzione da considerare soltanto dopo negoziati bilaterali e/o multilaterali ai sensi dell'articolo 16, lettera a), della risoluzione dell'ICAO del 4 ottobre 2013, al fine di evitare il rischio di una guerra commerciale e/o dei cieli su scala mondiale.

4.4.3 Se è vero che, sotto il profilo giuridico, l'SEE ha il diritto di applicare le proposte della Commissione, è altrettanto vero che il governo americano ha anch'esso facoltà, in forza della legge sul divieto del sistema di scambio delle emissioni (*Emissions Trading Scheme Prohibition Act*, cosiddetta «*Thune Bill*»), di vietare alle compagnie aeree con sede negli Stati Uniti di conformarsi alla legislazione europea sul sistema ETS. E non parliamo poi delle possibili reazioni da parte di India e Cina, a giudicare dalla resistenza che questi due paesi hanno opposto alla suddetta risoluzione dell'ICAO. A questo stadio, però, non è necessario modificare il contenuto della proposta formulata dalla Commissione.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Nell'Allegato I (*Glossary* = Glossario) della valutazione d'impatto (SWD(2013) 430 final, pagina 51 del testo inglese, unica versione linguistica disponibile), le definizioni di «*extra-EEA flights*» («voli al di fuori dell'SEE») e «*intra-EEA flights*» («voli all'interno dell'SEE») sono state apparentemente scambiate.

Bruxelles, 22 gennaio 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁾ CE/549/2004.
CE/1070/2009.

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



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT