

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Cattedra di Diritto dell'Unione Europea

**L'EVOLUZIONE DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
NELL'ASSETTO ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA**

RELATORE

**Chiar.ma Prof.ssa
Angela Del Vecchio**

CANDIDATO

**Anna Maria Valentina Mirabile
Matr. 100993**

CORRELATORE

**Chiar.ma Prof.ssa
Maria Rosaria Mauro**

ANNO ACCADEMICO 2013-2014

Indice:

Introduzione.....	1
I. IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE NEL PROCESSO D’ INTEGRAZIONE EUROPEA.	
1. Origini del Comitato Economico e Sociale europeo (CESE).....	4
2. La natura del Comitato.....	8
3. La struttura del Comitato:	
3.1 Modalità di nomina dei membri e organi del Comitato.....	10
3.2 I tre gruppi d’interessi e il Segretario generale.....	14
3.3 La ripartizione in sezioni.....	17
3.4 La Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMDI).....	21
4. Funzioni e competenze del Comitato:	
4.1 La promozione del “dialogo sociale” all’interno e all’esterno dell’ Unione.....	24
4.2 Evoluzione del Regolamento interno e delle competenze del CESE.....	25
4.3 I pareri.....	29
4.4 Le procedure d’ adozione dei pareri.....	37
5. Il CESE nei rapporti interistituzionali.....	40
II. ATTIVITÀ DEL CESE NEL SETTORE ECONOMICO, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL’ ENERGIA E ALLA SOCIETÀ DELL’ INFORMAZIONE	
1. Le sezioni economiche e i loro compiti.....	49
2. La sezione “Trasporti, energia, infrastrutture, società dell’informazione”.....	50
2.1 Accesso a Internet e Agenda digitale.....	58
2.2 Pedopornografia.....	68
2.3 Il Comitato e il Trattamento dei dati personali.....	72
3. La sezione TEN e l’energia.....	81
3.1 Sicurezza dell’ approvvigionamento.....	86

3.2 Accordi con paesi terzi in materia di energia.....	94
4. L' importanza e l'evoluzione dei pareri emanati dalle sezioni economiche.....	103
III. ATTIVITÀ DEL CESE NEL SETTORE SOCIALE , CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLA TUTELA DEI LAVORATORI, ALLA PARITÀ DI TRATTAMENTO E ALL' IMMIGRAZIONE	
1. Sguardo d'insieme sugli ambiti d'azione delle sezioni sociali.....	106
2. La sezione “lavoro, affari sociali e cittadinanza”.....	109
2.1 Occupazione giovanile.....	111
2.2 Condizioni di lavoro e tutela del lavoratore.....	114
3. Il divieto di discriminazione.....	121
3.1 Tutela delle donne in ambito lavorativo.....	123
3.2 Immigrazione e integrazione.....	129
3.3 Tutela dei diritti umani degli immigrati.....	138
Conclusioni.....	157
Bibliografia.....	162

Introduzione

Il Comitato Economico e Sociale Europeo è stato il primo organo ausiliario costituito in base ai Trattati istitutivi dell'allora Comunità Economica Europea.

I sei Stati fondatori, in un'epoca storica ancora segnata dalla devastante esperienza della Seconda Guerra Mondiale, miravano all'obiettivo di creare un'unione tra più stati al fine di cooperare per ristabilire la situazione economica e di conseguenza, anche disincentivare nuovi conflitti tra questi ponendo alla base di questa comunità dei valori fondamentali come quello dell'accettazione della diversità e dell'integrazione tra i popoli. Al fine di realizzare al meglio questo traguardo, ritennero necessario creare un luogo di dialogo tra soggetti apolitici, dotati di indipendenza rispetto alla propria nazione e aventi come unico obiettivo quello di soddisfare la categoria economica o sociale che rappresentavano, permettendo loro di esprimere formalmente un'opinione sulle proposte legislative della CEE.

Durante gli oltre cinquant'anni dalla sua istituzione, il Comitato ha visto crescere gradualmente i suoi poteri e la sua indipendenza dalle altre istituzioni, in particolar modo dal Consiglio per quanto concerne la gestione delle finanze e del personale. Non meno rilevanti appaiono le modifiche dello stesso Regolamento interno dell'organo.

Oltre ad un'estensione della propria autonomia, con il tempo e con le modifiche dei trattati che nell'ultimo ventennio hanno conferito all'Unione una connotazione sempre più sociale e non solo economica, il Comitato ha acquisito la competenza su una vasta gamma di materie ed oggi svolge la sua funzione consultiva mediante l'emanazione di pareri aventi ad oggetto alcune delle questioni centrali delle politiche dell'Unione: la libera circolazione dei lavoratori, il diritto di stabilimento, l'occupazione, la tutela

dei lavoratori, la gioventù, la politica ambientale, l'agricoltura, l'istruzione e la formazione professionale.

Il Comitato Economico e Sociale ha la caratteristica di essere un organo tecnico e non politico, poiché i membri che lo compongono, soggetti appartenenti a tutte le categorie economiche e sociali che si trovano sul territorio dell'Unione Europea e sui quali si ripercuotono direttamente gli atti vincolanti emanati dalla stessa, vengono proposti dai governi degli Stati membri, ma sono contestualmente indipendenti da questi ultimi.

A causa dell'apoliticità di quest'organo e del fatto che i pareri da esso emanati fossero non solo non vincolanti ma talvolta anche facoltativi, la funzione del CESE è spesso stata sottovalutata e tenuta in scarsa considerazione dalle altre istituzioni. Addirittura, in alcuni casi, la sfera di competenza del CESE è stata violata dall'attività di altre istituzioni o organi, in particolare dal Parlamento europeo e, dopo la sua creazione nel 1992, dal Comitato delle Regioni.

Al fine di risolvere tale questione, negli ultimi anni sono stati siglati, conformemente ai Trattati, numerosi accordi inter-istituzionali che hanno reso più nitida la distribuzione delle funzioni e delle competenze facenti capo ad ogni istituzione.

Alla luce di tali considerazioni preliminari, l'analisi che segue, è incentrata su un primo capitolo che mira ad introdurre le origini del Comitato Economico e Sociale Europeo, la struttura, le funzioni e l'evoluzione subita da quest'organo dalla sua istituzione ad oggi. Con il secondo ed il terzo capitolo, si entrerà nel merito dell'attività svolta dal CESE, affiancata ad un'indagine sull'impatto giuridico sempre più rilevante, che i suoi pareri, pur non essendo vincolanti, hanno avuto sulle normative europee.

Considerando che le materie sulle quali il Comitato si esprime oggi, non rispecchiano più una realtà solo economica ma anche di carattere sociale, si

è scelto di approfondire, rispettivamente nel secondo e terzo capitolo, alcune delle tematiche economiche e sociali, che emergono oggi in quanto fenomeni di particolare rilevanza giuridica e attualità. A titolo esemplificativo, si possono citare l'immigrazione, la tutela dei lavoratori, l'approvvigionamento energetico, l'accesso a Internet e le problematiche connesse.

Attualmente, il Comitato Economico e Sociale deve provvedere, con i propri strumenti, a garantire numerosi diritti emersi negli ultimi anni. Ha la possibilità di svolgere tale compito formulando proposte, mediante pareri d'iniziativa, in modo da incentivare le istituzioni politiche a emanare atti di carattere vincolante su determinate materie. Se viene invece consultato nell'ambito del procedimento legislativo, può suggerire modifiche e, in casi estremi, esprimere un dissenso univoco e bloccare un progetto legislativo.

CAPITOLO I

Il Comitato economico e sociale nel processo d'integrazione europea

Sommario: 1. Origini del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE); - 2. La natura del Comitato; - 3. La struttura del Comitato; - 3.1 Modalità di nomina dei membri e organi del Comitato; - 3.2 I tre gruppi d'interesse e il Segretario generale; - 3.3 La ripartizione in sezioni; - 3.4 La Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMI); - 4. Funzioni e competenze del Comitato; - 4.1 La promozione del "dialogo sociale" all'interno e all'esterno dell'Unione; - 4.2 Evoluzione del Regolamento interno e delle competenze del Comitato - 4.3 I pareri; - 4.4 Le procedure d'adozione dei pareri; - 5. Il CESE nei rapporti interistituzionali.

1. Origini del Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)

L'esigenza di istituire organi consultivi in materia economica e sociale emerse in Europa al termine della Seconda Guerra Mondiale. Si affermò l'opinione che tali organi fossero la soluzione più appropriata per assicurare il soddisfacimento degli interessi sia individuali che collettivi, consentendo in particolare, come affermato da parte della dottrina, la partecipazione di rappresentanti di interessi diffusi al procedimento di emanazione legislativa¹.

Negli anni successivi al secondo conflitto mondiale, numerosi paesi tra cui Italia, Francia, Belgio e Paesi Bassi istituirono degli organi aventi il

¹ R. Serra Cristobal, *El Comité económico y social de las Comunidades Europeas: su papel en la Promoción de los derechos sociales*, Madrid, 1996, pp. 5 e ss.

compito di svolgere una funzione di consulenza e in alcuni casi anche d'iniziativa legislativa².

Queste esperienze nazionali esercitarono una significativa influenza nel processo di fondazione delle Comunità europee. Durante la Conferenza di Parigi del 1951, lo sviluppo socio-economico dei territori europei indeboliti dalla Seconda guerra mondiale apparve subito tra i principali obiettivi da perseguire. La volontà, da parte dei paesi fondatori della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), di inserire tra le istituzioni un organo con caratteristiche corporativiste, venne di conseguenza manifestata sin dalla nascita della struttura europea.

La decisione sui poteri da attribuire a tale istituzione non fu però agevole e pacifica. Alla positiva esperienza francese, che portò Robert Schumann a proporre la creazione di un'assemblea consultiva che avesse una vera e propria influenza nel processo decisionale, si contrapponevano quelle negative vissute in ambito corporativista dall'Italia e dalla Repubblica Federale della Germania durante il nazifascismo.

La discussione condusse a una soluzione intermedia.

Si stabilì, infatti, all'art. 18 del Trattato istitutivo della CECA³, che presso l'Alta Autorità (che ha successivamente assunto la qualifica di

² In Italia il Consiglio Nazionale Economia e Lavoro venne istituito con la L. 5 gennaio 1957, n. 33 e inserito nel Titolo III della Costituzione. L'art. 99 Cost. prevede che:

“Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

E' organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge”.

³ *“Presso l'Alta Autorità è istituito un Comitato Consultivo.*

Esso è composto di almeno trenta e al massimo cinquantuno membri e comprende, in numero uguale, produttori, lavoratori, consumatori e commercianti.

I membri del Comitato Consultivo sono nominati dal Consiglio.

Per quanto riguarda i produttori e i lavoratori, il Consiglio designa le organizzazioni rappresentative fra le quali ripartisce i seggi da distribuire. Ogni organizzazione è chiamata a

Commissione), dovesse essere creato un Comitato Consultivo, non avente poteri decisionali (da qui l'appellativo di "comitato" e non di "consiglio"), che fosse "espressione della società civile nelle sue diverse articolazioni".⁴

La denominazione "Comitato Economico e Sociale" apparve per la prima volta nei trattati istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE)⁵ e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom)⁶. Essendo previsto da entrambi i Trattati di Roma del 1957, si decise di istituire un Comitato comune ad ambedue. Pur trattandosi sempre di un organo consultivo, i cui membri venivano nominati dal Consiglio, il nuovo Comitato Economico e Sociale (CES) presentava una disciplina leggermente diversa e maggiormente dettagliata rispetto a quella del Trattato CECA. Tra le novità di maggiore rilievo, emergeva la previsione di sezioni specializzate aventi il compito di dedicarsi alle materie principali contemplate dai trattati.

Con l'Atto Unico Europeo entrato in vigore il 1° luglio 1987, l'aspetto sociale assunse un'importanza maggiore e tra i nuovi obiettivi delle ormai Comunità Europee, emersero l'armonizzazione legislativa in materia di condizioni di lavoro negli stati membri, la riduzione delle divergenze socio-economiche nelle varie aree delle Comunità e, infine, lo sviluppo del dialogo sociale, attività ancora oggi affidata al Comitato Economico e Sociale europeo (CESE) che, con l'Atto Unico Europeo, vide ampliate le proprie funzioni.

redigere una lista comprendente un numero doppio di quello dei seggi che le sono attribuiti. La nomina è fatta in base a tale lista.

I membri del Comitato Consultivo sono nominati a titolo personale e per due anni. Essi non sono legati da alcun mandato o istruzione delle organizzazioni che li hanno designati.

Il Comitato Consultivo designa fra i propri membri il proprio presidente e il proprio ufficio di presidenza per la durata di un anno. Il Comitato emana il proprio regolamento interno.

Le indennità attribuite ai membri del Comitato Consultivo sono fissate dal Consiglio su proposta dell'Alta Autorità".

⁴Cfr. U. Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2013, p. 193.

⁵ Art. 193 e ss. del Trattato CEE.

⁶ Art 165 e ss. del Trattato Euratom.

Negli anni precedenti al Trattato di Maastricht del 1992, la necessità di estendere ulteriormente i poteri del CESE apparve evidente. Per poter realizzare pienamente l'obiettivo di un'integrazione socio-economica europea, il Consiglio, riconobbe infatti il bisogno di conferire maggiore risalto all'organo che dalla sua origine svolgeva la funzione di "ponte" tra le altre istituzioni, che detenevano poteri legislativi e i soggetti, rappresentanti di interessi professionali diffusi, che sarebbero stati direttamente coinvolti dalle norme da esse emanate.

La promozione della crescita economica e sociale venne ribadita dal Trattato di Amsterdam del 1997, che recava la premessa secondo la quale gli Stati membri si confermavano "*Determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile e nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori*".⁷ A tal fine, gli artt. 118 e ss. del Trattato prevedevano che nei settori attinenti allo sviluppo socio-economico fosse necessaria la consultazione del Comitato da parte del Consiglio e della Commissione. Con il Trattato di Amsterdam fu inoltre ampliata la gamma dei casi di richiesta di parere obbligatorio al Comitato e, per la prima volta, fu formalmente autorizzata la possibilità anche per il Parlamento di consultare il CESE.

Con il Trattato di Nizza del 2001 furono apportate modifiche al precedente art. 165, riguardanti, in particolare, la nomina dei membri del Comitato Economico e Sociale e l'ampliamento delle categorie rappresentative di interessi diffusi.

⁷ Chapeau così sostituito dalle Modifiche di Merito del Trattato di Amsterdam, Art. 1, punto 2.

Oggi il CESE, in linea con i principi di dialogo sociale stabiliti dai primi due commi dell'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) siglato a Lisbona, vede ampliata l'opportunità di svolgere il suo ruolo di intermediario privilegiato tra istituzioni con poteri decisionali e società civile.

2. La natura del Comitato

Fin dalla sua istituzione, la natura del Comitato Economico e Sociale Europeo ha sempre sollevato qualche dubbio interpretativo, conducendo nel 1974 il Comitato stesso ad affrontare formalmente la questione con l'adozione di un "*avis d'initiative*" avente ad oggetto proprio la sua funzione ed un'eventuale evoluzione dell'importanza dei suoi pareri. Come il Comitato delle Regioni e la Banca europea per gli investimenti, il CESE non fa parte delle istituzioni elencate dall'art. 13 comma 1 TUE⁸. Tuttavia il comma 4°, prevede che "*Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale, e da un Comitato delle Regioni che svolgono funzioni consultive*". La scelta è stata riconfermata dagli articoli 300 e ss. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), contenuti nel Terzo Capo del Titolo I, dedicato agli Organi Consultivi dell'Unione Europea, che ne disciplinano le funzioni. I dubbi sorgono principalmente a causa del fatto che il CESE, pur essendo disciplinato in un capo a sé stante, rientra nel Titolo I relativo alle "disposizioni istituzionali". Secondo parte della dottrina, il suo status "quasi istituzionale", costituisce lo specchio del compromesso raggiunto tra i paesi fondatori, divisi sulla volontà di creare un'istituzione che a pieno titolo rappresentasse le parti sociali.

⁸ Nelle sentenze *Adam c. Commissione* e *Battaglia c. Commissione*, la Corte di Giustizia ha affermato e confermato che il Comitato economico e sociale europeo non gode dei privilegi riservati alle istituzioni.

Indipendentemente dai dubbi espressi sulla sua natura, il CESE possiede un autonomo potere di nomina dei propri funzionari e di conseguenza possiede lo *ius standi in iudicio*, con legittimazione confermata dal caso Müllers c. Comitato Economico e Sociale del 1971, nei procedimenti promossi dai suoi funzionari davanti alla Corte di Giustizia.⁹ In questa causa, l'attore, il Sig. Müllers, chiedeva alla Corte di pronunciarsi in merito ad una decisione del 10 settembre 1970 del Segretario Generale del Comitato Economico e Sociale, relativa all'indennità scolastica per il figlio del ricorrente. Con questa decisione, veniva infatti respinta l'opposizione fatta da quest'ultimo il 19 febbraio 1970 e ne chiedeva quindi l'annullamento. Il ricorrente aveva citato come convenuto il Comitato Economico e Sociale e, ritenendolo necessario, anche il Consiglio che, tuttavia, non si era costituito parte nel processo. La Corte si era innanzitutto pronunciata sul *locus standi in iudicio* del convenuto, statuendo che ai sensi dell'art. 1, 2° comma dello Statuto del personale e salvo disposizioni contrarie, il Comitato Economico e Sociale, ai fini dell'applicazione dello statuto stesso, doveva essere equiparato alle istituzioni della Comunità e di conseguenza poteva stare in giudizio davanti alla Corte di Giustizia nelle cause promosse dai suoi dipendenti e l'azione poteva essere rivolta esclusivamente contro il CESE.¹⁰

⁹ Caso Müllers c. Comitato Economico e Sociale della CEE e della CEEA, C-79-70 deciso con sentenza della Corte di Giustizia del 7 luglio 1971.

¹⁰ All'origine della controversia il fatto che ai sensi dell'art. 3, 1° comma, dell'allegato VII dello statuto del personale, il funzionario avesse diritto di ricevere un'indennità scolastica pari all'ammontare delle spese scolastiche effettivamente sostenute fino a un massimo di 1 325,— FB al mese per ogni figlio a carico . . .».

L'art. 4, 1° comma, della decisione del Comitato economico e sociale n. 1001/, come modificato dalla decisione dello stesso Comitato 22 dicembre 1969, n.1852 A, relativa allo stesso oggetto ed entrata in vigore il 1° gennaio 1969, stabilisce che, entro il limite massimo mensile di cui all'art. 3, 1° comma, dell'allegato VII dello statuto, l'indennità scolastica serviva a rimborsare le spese d'iscrizione e d'esame, le spese di trasporto, le spese obbligatorie effettivamente sostenute, per l'acquisto di libri, di materiale scolastico, di attrezzature sportive, per l'assicurazione e le cure mediche, nonché tutte le altre spese per lo svolgimento del programma dell'istituto. L'art. 6 della decisione n. 1001/65 stabiliva inoltre, che, su presentazione dei documenti giustificativi, si avesse diritto al rimborso delle spese relative all'uso di un mezzo pubblico o privato destinato al trasporto degli scolari e qualora non venisse usato uno di questi mezzi, il rimborso doveva avvenire in base all'abbonamento più economico ad un mezzo pubblico o privato destinato al trasporto degli scolari, e al tragitto più breve dal domicilio dell'interessato alla scuola. Identiche disposizioni erano state adottate dalle altre istituzioni delle Comunità. Il ricorso era stato dichiarato irricevibile.

3. La struttura del Comitato

3.1 Modalità di nomina dei membri e organi del Comitato

L'articolo 300 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione stabilisce che il Comitato Economico e Sociale è composto da rappresentanti delle organizzazioni di datori di lavoro, di lavoratori dipendenti e di altri attori rappresentativi della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale. Il mandato di questi rappresentanti non presenta il carattere dell'imperatività, questo vale sia nei confronti degli Stati di provenienza e dei loro governi sia nei confronti delle associazioni rappresentate a livello nazionale.¹¹ Il testo di questa disposizione, che nell'Atto Unico Europeo prevedeva solo che il Comitato fosse composto da rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, è stato soggetto a numerose modifiche, di cui l'ultima risale al Trattato di Lisbona. L'obiettivo dei cambiamenti, è stato quello di includere gradualmente nel CESE non più solo i delegati delle forze sindacali, padronali e di categoria, che comunque spesso hanno i mezzi per esercitare pressioni dirette sulle istituzioni comunitarie, ma anche i rappresentanti delle famiglie, dei pensionati, dei consumatori, degli ambientalisti e di numerose altre associazioni che hanno da sempre avuto una maggiore difficoltà nel vedere prese in considerazione le loro esigenze.¹² La

¹¹ Questa disposizione ha subito varie modifiche. In precedenza la prima parte del testo dell'art. 300 TFUE costituiva il dettato dell'ex articolo 257 TCE (ex art. 193). Se prima del Trattato di Nizza il TCE includeva solo "i rappresentanti delle varie categorie della vita economica e sociale, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti, artigiani, nonché delle libere professioni e degli interessi generali", al fine di dare maggiore voce ai cittadini, il dettato era stato così modificato: "Il Comitato è costituito da rappresentanti delle varie componenti di carattere economico e sociale della società civile organizzata, in particolare dei produttori, agricoltori, vettori, lavoratori, commercianti e artigiani, nonché delle libere professioni, dei consumatori e dell'interesse generale".

¹² La prima volta che dei rappresentanti della società civile sono stati nominati consiglieri presso il Comitato economico e sociale europeo risale al 2004. In tale anno infatti, nonostante ci fosse un mandato in corso iniziato prima dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza (Cfr. nota 26), l'ingresso nell'Unione Europea di dieci nuovi stati ha fatto sì che i 95 membri proposti da tali Paesi rispettassero i criteri di nomina introdotti dal trattato del 2001.

manca di specificità della normativa previgente è probabilmente stata la causa, in aggiunta all'obbligo che era previsto di inviare la candidatura di due soggetti diversi, di nomine scarsamente rappresentative. Un significativo esempio è fornito nella causa 297/86 esperita dalla Confederazione Italiana Dirigenti d' Azienda (CIDA) e dai signori D'Elia e Marchesi contro il Consiglio. Il ricorso aveva ad oggetto l'annullamento della nomina di alcuni membri del Comitato effettuata dal Consiglio; quest'ultimo aveva una maggiore possibilità di sfruttare il suo ampio potere discrezionale in scelte fatte con scarsa attenzione e motivazione quasi inesistente.¹³ I membri del Comitato sono in effetti nominati con un mandato di cinque anni¹⁴ rinnovabile dal Consiglio. Quest'ultimo, adotta mediante delibera unanime, l'elenco sulla base delle proposte presentate da ciascuno Stato membro e previa consultazione della Commissione e *“può chiedere il parere delle organizzazioni europee rappresentative dei diversi settori economici e sociali e della società civile interessati all'attività dell'Unione”* (art. 302 TFUE).

Un'altra modifica introdotta con il Trattato di Nizza e mantenuta dal Trattato di Lisbona è relativa al tetto massimo del numero dei componenti del Comitato economico e sociale che è stato fissato a trecentocinquanta, indipendentemente da eventuali adesioni di altri paesi all'Unione Europea.¹⁵ Nonostante sia stato fissato un tetto massimo, attualmente il numero dei componenti è in esubero (essendo di trecentocinquantatré membri). Mentre il Trattato di Nizza stabiliva all'art. 258 quanti membri dovessero essere assegnati ad ogni Stato membro, il corrispondente art. 301

¹³ Vedi A. Del Vecchio, *Discrezionalità e rappresentatività nelle nomine dei membri del Comitato economico e sociale*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1988, pp. 645-655.

¹⁴ Il mandato quinquennale è stata una novità introdotta con il Trattato di Lisbona. Il Trattato istitutivo della CEE e gli altri che lo hanno succeduto prevedevano infatti una nomina di quattro anni rinnovabile.

¹⁵ Fino al Trattato di Nizza infatti il numero dei consiglieri veniva progressivamente aumentato come conseguenza dell'entrata nell'Unione di nuovi stati membri. Essendo stato fissato un tetto massimo, qualora con l'ingresso di nuovi stati, ci fosse un esubero, andrebbe ridimensionato e riproporzionato il numero dei consiglieri assegnato ad ogni Stato.

TFUE non presenta un'assegnazione così dettagliata e la scelta appare logica in vista dei possibili cambiamenti dovuti all'eventuale adesione di nuovi Stati membri nell'Unione.

La composizione del CESE viene riesaminata a intervalli regolari dal Consiglio, tenendo in considerazione l'evoluzione economica, sociale e demografica dell'Unione Europea, al fine di adottare decisioni su proposta della Commissione.

In attesa della decisione del Consiglio sulla composizione, si applica l'art. 7 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie che mantiene l'attuale ripartizione "ponderata" tra i vari Stati membri.¹⁶ I 353 seggi dei membri nominati per il mandato 2010-2015 sono suddivisi sulla base delle dimensioni e della densità di popolazione dei vari Stati membri, si va dai 5 consiglieri assegnati a Malta ai 24 assegnati ai paesi più grandi.¹⁷ Un'ulteriore modifica apportata dal Trattato di Nizza è costituita dal fatto che gli Stati non hanno più l'obbligo d'inviare al Consiglio un elenco con un numero di candidati doppio rispetto a quello dei seggi attribuiti ai propri cittadini. Tale regola era prevista dalla prima parte dell'art. 196.1 del Trattato CEE (divenuto art. 259 TCE con il Trattato di Nizza) e, fino al 2001 era sempre stata confermata e mantenuta dai successivi trattati.

Il Protocollo n. 7 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede all'art. 10, che ai membri degli organi consultivi dell'UE si applichino le medesime disposizioni relative all'immunità di cui godono i

¹⁶ Villani, Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea, cit. p. 2.

¹⁷ In particolare il numero di componenti è assegnato ad ogni paese come segue: Italia, Francia, Germania e Regno Unito sono rappresentati ciascuno da 24 membri; Spagna e Polonia da 21; 15 membri sono di nazionalità rumena; Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Grecia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Svezia hanno ciascuno 12 rappresentanti; Danimarca, Irlanda, Croazia, Lituania, Slovacchia e Finlandia ne hanno 9 ciascuno; Estonia, Lettonia e Slovenia 7; Cipro e Lussemburgo sono rappresentati ciascuno da 6 consiglieri e infine 5 rappresentanti sono assegnati a Malta.

rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori dell'Unione.¹⁸ L'art. 301.3 TFUE stabilisce che le indennità dei membri del Comitato debbano essere fissate dal Consiglio.

Il Regolamento interno prevede che i quattro organi del Comitato siano l'Assemblea, il Presidente, l'Ufficio di presidenza e le sezioni specializzate. Queste ultime sono state istituite in modo da suddividere il lavoro del CESE e in particolar modo la stesura dei pareri, per materia.¹⁹ I membri sono smistati nelle diverse sezioni sulla base delle proprie competenze. L'Assemblea dei soci, si riunisce durante le sessioni di lavoro plenarie e tra i vari compiti che svolge, il principale, consiste nel procedere alle votazioni sui pareri elaborati dalle diverse sezioni specializzate.²⁰ L'Ufficio di presidenza infine, ha compiti di gestione amministrativa del Comitato e quindi stabilisce il funzionamento interno dello stesso, adotta le modalità di applicazione del Regolamento interno e svolge funzioni di tipo finanziario.²¹

Una caratteristica fondamentale che contraddistingue i membri del Comitato Economico e Sociale da quelli delle altre istituzioni, consiste nel fatto che essi mantengono la loro attività lavorativa nello stato membro da cui provengono e per la loro posizione di consiglieri presso il CESE non vengono retribuiti avendo solo diritto ad un rimborso spese per coprire le spese di viaggio e alloggio quando partecipano alle riunioni.²²

¹⁸ L'art. 10 del Protocollo n. 7 del TFUE sui privilegi e le immunità dell'Unione Europea prevede che:

“I rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni dell'Unione, nonché i loro consiglieri e periti tecnici, godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza dal luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso.

Il presente articolo si applica ugualmente ai membri degli organi consultivi dell'Unione”.

¹⁹ Regolamento Interno, art. 14 e ss.

²⁰ Regolamento Interno, art. 44 e ss.

²¹ Regolamento Interno, art. 8.

²² Cfr. Il sito Internet ufficiale che introduce in modo riassuntivo, alle varie istituzioni: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index_it.htm.

3.2 I tre gruppi di interessi e il Segretariato generale

I membri del Comitato sono suddivisi in tre gruppi.²³

I gruppi sono rappresentativi dei diversi interessi che il CESE ha il compito di tutelare. Il primo gruppo rappresenta i datori di lavoro, il secondo i lavoratori dipendenti e l'ultimo, denominato "attività diverse", le altre componenti economiche e sociali della società civile organizzata.

Il Gruppo I è composto da 117 imprenditori o rappresentanti di associazioni di imprenditori provenienti dai 28 Stati membri, che svolgono la loro professione nel settore pubblico o privato nell'ambito dell'industria, del commercio, dei servizi, dell'agricoltura, etc. Il requisito per la nomina è quello di essere direttamente in contatto con le esperienze di vita quotidiana. Essi hanno il compito di mettere a disposizione del progresso e dell'integrazione dell'Unione Europea le proprie esperienze.

Il Gruppo II è composto da rappresentanti di oltre ottanta organizzazioni sindacali nazionali, la maggior parte delle quali, è parte della Confederazione Europea dei Sindacati²⁴.

Il Gruppo III – Attività Diverse ricomprende un vasto ventaglio di organizzazioni sociali, professionali, economiche e culturali che compongono la società civile. L'obiettivo comune dei 108 membri di tale gruppo misto (che comprende agricoltori, consumatori, ambientalisti,

²³ L'articolazione in gruppi è disciplinata dall'art. 27 del Regolamento interno.

²⁴ La Confederazione Europea dei Sindacati è nata nel 1973 per fungere da contrappeso all'integrazione prettamente economica europea. Il compito principale di questa confederazione, che comprende oltre 80 sindacati delle diverse nazioni europee è quello di influenzare la legislazione e le politiche europee con una rappresentanza diretta nelle varie istituzioni (Commissione, Parlamento, Consiglio e in particolar modo il Comitato Economico e Sociale europeo), di stabilire relazioni industriali con gli imprenditori a livello europeo, attraverso il "Dialogo Sociale europeo". Dal 2002 riveste un ruolo essenziale in materia di relazioni industriali promuovendo anche il dialogo tra rappresentanti di lavoratori e datori di lavoro.

associazioni delle famiglie, ONG, pensionati, ecc.), è quello di contribuire a una vera e propria democrazia economica e sociale, che dia voce non solo ai lavoratori e ai datori di lavoro ma a tutta la società civile organizzata.

Ogni gruppo elegge il proprio presidente e i vicepresidenti. I gruppi partecipano e organizzano i lavori del Comitato, formulano le proposte per la nomina del presidente e dei vicepresidenti del CESE, ma anche per la composizione del Gruppo Bilancio istituito presso l'Ufficio di presidenza. I membri, quando fanno il loro ingresso nel Comitato Economico e Sociale hanno la possibilità di scegliere a quale dei tre gruppi appartenere, previa approvazione da parte dei suoi componenti.

L'art. 303 TFUE prevede che il Comitato designi tra i suoi membri il Presidente e l'Ufficio di presidenza con un mandato della durata di due anni e mezzo. Oltre al Presidente, il CESE deve nominare, con un mandato di pari durata, anche due vice-presidenti. Il mandato del Presidente, che deve essere scelto a rotazione tra i membri dei tre gruppi, e quello dei vice-presidenti, scelti tra i membri dei gruppi ai quali non appartiene il Presidente, non è rinnovabile e il Presidente, alla scadenza del mandato, non può svolgere per un periodo di due anni e mezzo la funzione di vice-presidente, di presidente di gruppo ovvero di sezione.

Il Presidente ha il potere di convocare l'Ufficio di presidenza su richiesta dei membri o d'ufficio. I suoi poteri sono disciplinati dall'art. 12 del Regolamento interno, dal quale si evince che ha il compito di dirigere tutte le attività del Comitato e dei suoi organi e garantire il buon funzionamento dello stesso. Dispone inoltre dell'autorità per far eseguire le deliberazioni dell'Assemblea e detiene la funzione di rappresentante del CESE.²⁵ Ha il dovere di presentare, alla prima sessione plenaria dopo la sua nomina, il programma di lavoro per la durata del suo mandato e, a conclusione dello

²⁵ Tale funzione può essere delegata ad uno dei vicepresidenti o, se necessario, anche ad altri membri.

stesso, un bilancio dei lavori svolti. Essendo l'organo che si occupa delle relazioni esterne del Comitato, può contribuire notevolmente a promuovere il ruolo e l'importanza del CESE, a far conoscere ai cittadini le sue competenze ed attività, a rinforzare la credibilità dello stesso e a rendere partecipi le altre istituzioni dei risultati raggiunti.

L'Ufficio di presidenza è composto attualmente da quaranta membri, comprende il Presidente del Comitato, i due vice-presidenti, i presidenti dei tre gruppi, i presidenti delle sezioni specializzate e un numero variabile di membri che vengono eletti dall'Assemblea. La scelta deve essere equilibrata dal punto di vista della provenienza geografica (ogni Stato membro deve essere rappresentato da un minimo di uno a un massimo di tre consiglieri). Ha il potere di stabilire le proprie regole di funzionamento e di dirigere e organizzare il funzionamento interno del Comitato. Per esaminare questioni particolarmente delicate delle quali è competente, l'Ufficio di presidenza ha la possibilità di istituire dei gruppi ad hoc, includendovi eventualmente anche membri non facenti parte dell'Ufficio, di tali gruppi sono responsabili i vice-presidenti; ne è un esempio il Gruppo Bilancio. Ha inoltre il potere di conferire al Presidente i mandati per concludere accordi interistituzionali e esercita infine un ruolo amministrativo, avendo il compito di organizzare i lavori del segretariato generale e di nominare il Segretario generale.

Il CESE, nello svolgimento delle proprie funzioni, è in effetti assistito da un segretariato diretto da un Segretario generale. Quest'ultimo esercita le proprie funzioni sotto l'autorità del Presidente, partecipa alle riunioni dell'Ufficio di presidenza, durante le quali ha un ruolo consultivo e redige il verbale. Ogni tre mesi riferisce per iscritto al Presidente in merito ai criteri

e alle misure di attuazione adottati o previsti per affrontare i problemi amministrativi od organizzativi e le questioni attinenti al personale.²⁶

È compito del segretariato mettere in atto le decisioni prese dall'Assemblea dei membri, dall'Ufficio di presidenza e dal Presidente.

Il primo comma dell'art. 72 bis del Regolamento interno prevede che i gruppi dispongano di una segreteria che dipende direttamente dal presidente del gruppo interessato.

3.3 La ripartizione in sezioni

I membri del Comitato economico e sociale, oltre ad essere suddivisi tra i gruppi dei datori di lavoro, dei lavoratori subordinati e delle altre attività, sono ripartiti in sezioni che comprendono consiglieri provenienti dai diversi gruppi.

Prima del Trattato di Lisbona la ripartizione in sezioni era esplicitamente disciplinata dall'art. 261 TCE che prevedeva che il Comitato, comprendesse delle sezioni specializzate per i principali settori contemplati dal trattato. L'attività delle sezioni specializzate era limitata all'ambito delle competenze generali del Comitato e la consultazione di tali sezioni indipendentemente dal Comitato era espressamente esclusa. La definizione delle modalità di composizione e delle norme relative alla competenza delle sezioni specializzate, era demandata al Regolamento interno del Comitato.²⁷

²⁶ Il precedente regolamento prevedeva che fosse il Consiglio, su proposta dell'Ufficio di presidenza e d'accordo con la Commissione a nominare il Segretario Generale il quale personalmente o delegando il proprio potere al Presidente previa presentazione di una lista di proposte, provvedeva a nominare gli altri membri del personale amministrativo.

²⁷ L'art. 261 TCE conteneva inoltre la previsione espressa che presso il Comitato potessero essere istituiti sottocomitati incaricati di elaborare, per questioni o settori determinati, progetti di parere da sottoporre alle deliberazioni del Comitato. Fino al Trattato di Amsterdam, il comma 2 conteneva un'ulteriore specificazione secondo cui il Comitato doveva sempre prevedere una sezione per l'agricoltura ed una per i trasporti. Tale disposizione è stata soppressa con le modifiche al Trattato TCE del 1997.

Con il Trattato di Lisbona è stato soppresso l'articolo del Trattato che contribuiva, di concerto con il Regolamento interno, a disciplinare la ripartizione in sezioni, oggi prevista solo dal Regolamento.

La creazione delle sezioni da un lato, risponde all'esigenza di facilitare i lavori del Comitato e l'adozione dei suoi pareri, anche in considerazione dell'elevato numero dei suoi membri e, d'altro canto, è funzionale all'operatività e all'efficienza del Comitato, tenuto conto dell'elevato numero e della varietà delle materie che rientrano nella sua competenza. Le sezioni possono essere modificate, aumentate o diminuite a seconda delle necessità dall'Assemblea, su proposta dell'Ufficio di presidenza, nei settori contemplati dai trattati.

Attualmente le sezioni del Comitato economico e sociale sono sei: Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente (NAT);²⁸ Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale (ECO);²⁹ Occupazione, affari sociali e cittadinanza (SOC);³⁰ Relazioni esterne (REX);³¹ Mercato unico, produzione e consumi (INT);³² Trasporti, energie, infrastrutture, società dell'informazione (TEN).³³

²⁸ La sezione NAT si occupa in particolare di politiche agricole, sviluppo rurale e ambiente quindi rifiuti, qualità dell'aria, biodiversità, pesca, silvicoltura, agricoltura biologica, sicurezza alimentare, protezione civile, salute e benessere della fauna.

²⁹ La sezione ECO ha il compito di coordinare le politiche economiche e monetarie, rafforzare il percorso di integrazione monetaria adottando eventuali pareri sul patto di stabilità e crescita, coesione economica anche a livello di politiche regionali e strutturali.

³⁰ Il settore di competenza della sezione SOC è molto vasto, comincia con l'impiego e le condizioni di lavoro, fino ad arrivare a cultura, sport e volontariato passando da politiche sociali e povertà, educazione e formazione, giustizia e affari interni con una particolare attenzione rivolta alle problematiche relative ad immigrazione, asilo, cittadinanza e comunità Rom, sanità, uguaglianza tra uomo e donna, problematiche relative a disabilità psicofisiche, demografia e famiglia.

³¹ La sezione REX si occupa di relazioni esterne sia all'interno dell'Unione Europea che con paesi terzi, in particolare incrementando le relazioni sociali e commerciali con le società civili dei paesi in sviluppo.

³² La sezione INT si occupa in modo specifico di mercato interno, produzione e consumo.

³³ La sezione TEN è competente in materia di mobilità, informazione, produzione di energia, grandi reti di infrastrutture e servizi d'interesse generale, dialogo con la società civile a proposito dei temi trattati.

Il numero dei membri delle sezioni è fissato dal Comitato su proposta dell'Ufficio di presidenza. Ad eccezione del Presidente, ogni membro del Comitato deve far parte almeno di una sezione specializzata, ma al massimo di due (salvo deroga).³⁴ I membri delle sezioni sono designati per un periodo di due anni e mezzo dal Comitato e la nomina del sostituto di un membro avviene secondo le medesime modalità.

I membri che non possono partecipare ai lavori preparatori, esclusi quelli che svolgono la funzione di presidenza (anche di una sezione specializzata o di un gruppo di studio), hanno la possibilità di farsi rappresentare da un supplente il quale non ha però diritto di voto.

Le sezioni specializzate dispongono a loro volta di un ufficio di presidenza e di un presidente. L'ufficio di presidenza di una sezione specializzata viene eletto per due anni e mezzo, e comprende dodici membri, tra i quali il presidente e un vice-presidente per ciascuno dei tre gruppi. La funzione di presidenza di almeno tre sezioni specializzate deve essere assegnata a rotazione a un altro gruppo ogni due anni e mezzo. A differenza che nel caso dell'Ufficio di presidenza del Comitato, il presidente e i vice-presidenti delle sezioni sono rieleggibili fino a un massimo di cinque volte consecutive.

Sono le sezioni, a seconda delle materie interessate, a elaborare i progetti di parere del CESE che passano poi al vaglio dell'Assemblea Plenaria prima di essere approvati e in seguito trasmessi al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione. È l'Ufficio di presidenza, ex art. 32 del Regolamento interno, a designare la sezione specializzata competente a preparare i lavori. Qualora la competenza di una sezione sia palese ed inequivocabile, la comunicazione

³⁴ Nessun membro può far parte di più di due sezioni specializzate, salvo nel caso in cui provenga da uno Stato membro il cui numero di consiglieri è pari o inferiore a nove. In ogni caso nessun membro può far parte di più di tre sezioni specializzate (art. 15, comma 3 del Regolamento Interno).

viene fatta direttamente dal Presidente che in seguito provvede a darne comunicazione all'Ufficio di presidenza. Una volta designata, la sezione specializzata rimane l'unico organo competente a riferire davanti al Comitato e ha il dovere di completare i lavori entro i termini fissati dal Presidente. La stesura del parere, in particolare se d'iniziativa, avviene generalmente previa costituzione, all'interno della sezione stessa, di gruppi di studio formati da un relatore e da alcuni esperti il cui lavoro, prima di arrivare all'Assemblea, viene discusso ed eventualmente emendato nelle riunioni di sezione, nel corso delle quali può essere espresso anche un parere negativo e possono essere richiesti ulteriori approfondimenti. I gruppi di studio generalmente non possono essere permanenti, salvo espressa autorizzazione da parte dell'Ufficio di presidenza per i due anni e mezzo in corso. La nomina dei relatori e di eventuali co-relatori e la composizione dei gruppi di studio sono decise in base a proposte presentate dai rappresentanti dei tre gruppi di interessi. Per l'elaborazione dei pareri più importanti il Comitato ha la possibilità di organizzare delle audizioni pubbliche alle quali sono invitati anche i rappresentanti delle parti sociali e delle categorie non rappresentate all'interno dello stesso, ma interessate all'argomento in questione.

È compito delle sezioni specializzate elaborare una proposta di ripartizione dei pareri tra le tre categorie³⁵ e fornire un'indicazione provvisoria della dimensione del gruppo di studio. La proposta, previa valutazione da parte della presidenza del Comitato e dei presidenti di gruppo, viene presentata per decisione all'Ufficio di presidenza. In casi particolari, i presidenti dei tre gruppi di interesse possono proporre di modificare la dimensione del gruppo di studio. L'Ufficio di presidenza, nella sua riunione successiva, conferma la nuova proposta e fissa in maniera definitiva la dimensione del gruppo di studio.

³⁵ Vedi pag. 11.

Ogni sezione specializzata ha il proprio segretariato che, essendo composto da personale specializzato, ha il compito di contribuire all'elaborazione dei pareri nonché di organizzare audizioni ed è generalmente parte dei gruppi di studio.³⁶

3.4 La Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMI)

Oltre alle sezioni specializzate, è stata istituita in seno al Comitato Economico e Sociale, una Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali (CCMI, acronimo derivato dalla definizione francese). Tale organo presenta caratteristiche uniche nell'assetto istituzionale europeo. La sua creazione, nel 2002, è avvenuta in seguito a una proposta della Commissione³⁷ approvata dal Consiglio, in vista della imminente scadenza del Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Il Comitato Consultivo della CECA aveva infatti instaurato, negli anni, un importante dialogo tra i membri e i soggetti direttamente coinvolti dalla materia ed il Consiglio aveva consultato la Commissione al fine di trovare una soluzione che permettesse di non perdere progressi e risultati raggiunti. La proposta prospettata dalla Commissione, accolta positivamente da tutte le istituzioni, è stata quella di istituire all'interno del principale e più antico organo consultivo dell'UE una struttura specifica che non soltanto consentisse di far tesoro dell'esperienza della CECA, proseguendo il dialogo strutturato nei settori del carbone e dell'acciaio, ma anche di ampliarlo gradualmente fino a coprire tutti gli aspetti del cambiamento industriale in un'Unione allargata.

³⁶ Il segretariato di ogni sezione è composto da un funzionario con le mansioni di capo unità, da altri funzionari aventi il ruolo di amministratori (questi sono generalmente specializzati in alcune delle materie trattate dalla sezione e, in base alla loro specializzazione curano la stesura di determinati pareri) e infine da assistenti.

³⁷ Avvenuta con la Comunicazione del 27 settembre 2000 (COM(2000) 588 def.) alla quale la Commissione ha lavorato con la collaborazione del Comitato economico e sociale.

Nel Regolamento interno del CESE, per consentire la creazione di questo particolare organo, è stato introdotto il Capo VII recante il titolo di “Commissioni Consultive”. La possibilità di istituire tali commissioni è disciplinata dall’art. 24 secondo cui:

“Il Comitato ha la facoltà di procedere all'istituzione di commissioni consultive, composte da membri del Comitato e da delegati provenienti dai settori della società civile organizzata che il Comitato desidera associare ai suoi lavori.

L'istituzione di una commissione consultiva avviene per decisione dell'Assemblea, che conferma una decisione dell'Ufficio di presidenza. Nella decisione istitutiva della commissione ne sono definite le competenze, la struttura, la composizione, la durata del mandato e le regole di funzionamento”.

Il terzo comma specifica la composizione della Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali della quale fanno parte 48 membri del Comitato Economico e Sociale, rappresentanti di tutti e tre i gruppi e 48 delegati esterni provenienti da organizzazioni rappresentative delle diverse componenti economiche, sociali e della società civile, interessate alle trasformazioni industriali. Il presidente della Commissione deve essere un membro dell’Ufficio di presidenza del CESE e con una periodicità di due anni e mezzo ha il compito di riferire all’Ufficio l’attività svolta dalla CCMI. A differenza che nelle sezioni specializzate, nelle quali il presidente è affiancato da vicepresidenti, nella CCMI è prevista la presenza di un co-presidente, scelto dai delegati esterni. Il corpo dei delegati esterni è suddiviso in tre categorie corrispondenti e omonime ai tre gruppi del Comitato (datori di lavoro, lavoratori subordinati e attività diverse).

Nell’operato della Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali, l’obiettivo è quello di anticipare e analizzare il progresso e i

cambiamenti futuri nell'ambito industriale da un punto di vista economico, sociale, territoriale e ambientale, sfruttando l'esperienza passata e promuovendo la coerenza delle azioni esperite in materia a livello europeo e il coordinamento delle stesse in modo da garantire il progresso industriale ed economico nel rispetto delle esigenze di carattere sociale, ambientale e di quelle richieste dallo sviluppo sostenibile. I temi trattati dalla CCMI nei suoi pareri ricomprendono, oltre a quanto rimasto dell'industria carbo-siderurgica, anche il progresso industriale in altri settori, tenendo in considerazione le relative implicazioni in materia di impiego, politiche sociali e concorrenziali, ricerca e sviluppo tecnologico, energie rinnovabili, tutela ambientale, politiche commerciali; inoltre viene posta una particolare attenzione alle trasformazioni industriali nei nuovi Stati membri.³⁸

Spesso tra la CCMI e le sezioni specializzate c'è un rapporto di collaborazione. Le sezioni, nella preparazione di un parere, hanno, infatti, la possibilità di consultare la Commissione Consultiva. Qualora un parere affidato a una delle sezioni specializzate si possa ritenere di sua competenza, l'Ufficio di presidenza può autorizzare, di propria iniziativa o su richiesta del CCMI, l'elaborazione di un secondo parere sulla stessa materia in tempi prefissati dallo stesso e generalmente piuttosto brevi, in modo da consentire alla sezione di tenere conto dell'opinione espressa dalla Commissione Consultiva. In tal caso l'unico organo competente a riferire davanti al Comitato resta la sezione specializzata ma, nel farlo, deve allegare al proprio parere quello complementare elaborato dalla CCMI.³⁹

Nel primo decennio dalla sua istituzione, la Commissione Consultiva per Trasformazioni Industriali, si è rivelata una soluzione appropriata: essa ha contribuito a rendere il Comitato Economico e Sociale parte attiva dei processi in corso e, grazie all'esperienza mutuata dalla CECA, ha

³⁸ Per questo motivo i membri provenienti dagli Stati che hanno recentemente fatto il loro ingresso nell'Unione Europea, sono proporzionalmente più numerosi degli altri.

³⁹ Vedi art. 32.2 del Regolamento interno.

consentito di andare incontro ai cambiamenti industriali di un'Europa composta da 28 paesi e a quelli richiesti da una modernizzazione dell'economia ed una maggiore competitività.

4. Funzioni e competenze del Comitato

4.1 La promozione del “dialogo sociale” all'interno e all'esterno dell'Unione

Il Comitato economico e sociale svolge la sua funzione di “ponte” tra le istituzioni e la società civile in modo triplice. In primo luogo, esplica il suo ruolo di organo consultivo fornendo pareri alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento; ha poi il compito di coinvolgere le parti sociali e i singoli, nella formazione degli “avis” sia a livello nazionale che europeo in modo da tentare di ridurre la distanza tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione. Infine promuove, nei paesi terzi, un “dialogo sociale” con i cittadini che abbia caratteristiche simili a quello operato dal CESE.⁴⁰

Al fine di raggiungere i propri obiettivi, il Comitato organizza numerose conferenze e dibattiti in tutti gli Stati membri e, talvolta, anche in paesi terzi ai quali hanno la possibilità di partecipare “*stakeholders*”, parti sociali, individui singoli ma anche soggetti rappresentanti autorità e pubbliche amministrazioni o partecipa a grandi conferenze in qualità di osservatore. Un esempio recente particolarmente rilevante, è costituito dalla presenza del CESE quale osservatore, alla conferenza della Nazioni Unite sui cambiamenti climatici Cop 20 di Lima.

⁴⁰ The EESC- a bridge between Europe and organised civil society, European Economic and Social Committee Publication Unit, 2011, p. 14. È possibile visualizzare una sintesi dei lavori del CESE sul sito internet ad esso dedicato <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-presentation-2014-it.pdf>, ultima consultazione della pagina il 6 gennaio 2014.

Gli artt. 25 e 26 del Regolamento interno del Comitato prevedono che, su iniziativa dell'Ufficio di presidenza, il Comitato possa intrattenere relazioni strutturate con i consigli economici e sociali, le istituzioni analoghe e le organizzazioni economiche e sociali della società civile dell'Unione Europea e dei paesi terzi. Può inoltre realizzare interventi finalizzati a promuovere la creazione di consigli economici e sociali o di istituzioni analoghe nei paesi che ancora non ne dispongono.

Gli stessi articoli del Regolamento interno prevedono poi che, su proposta dell'Ufficio di presidenza, il Comitato possa nominare delegazioni incaricate di intrattenere rapporti con le diverse componenti economiche e sociali della società civile organizzata di paesi o raggruppamenti di paesi esterni all'Unione Europea. Oltre a ciò, la cooperazione tra il Comitato e i partner provenienti dalla società civile organizzata dei paesi candidati all'adesione, deve avvenire nell'ambito di un comitato consultivo misto qualora il consiglio d'associazione ne abbia costituito uno, altrimenti nell'ambito di un gruppo di contatto.

4.2 Evoluzione del Regolamento interno e delle competenze del CESE

Un importante potere del Comitato Economico e Sociale europeo è quello di disciplinare esso stesso il proprio funzionamento, il secondo comma dell'art. 303 TFUE prevede infatti che il Comitato “*stabilisce il proprio regolamento interno*”. Il primo Regolamento interno è stato emanato nel 1958, in questa occasione c'era stato un primo tentativo di introdurre il diritto d'iniziativa che i Trattati di Roma non avevano previsto a causa della reticenza al riguardo da parte della Germania. Il secondo regolamento risale al 1964, ma è entrato in vigore nel 1968 dopo essere stato approvato dal Consiglio il 31 ottobre 1967. Le novità rispetto al regolamento precedente

riguardavano in particolar modo il funzionamento interno e l'organizzazione dei lavori del Comitato e delle sue sezioni specializzate.

Nel 1971 il CESE è intervenuto con una nuova riforma del suo regolamento al fine di adattare il funzionamento del Comitato all'ingresso nella CEE di Regno Unito e Danimarca ma anche di organizzare i lavori in modo coerente con l'evoluzione del ruolo consultivo svolto che cominciava a prevedere l'utilizzo dei pareri esplorativi. Nel mese di ottobre 1972 il Comitato e i capi di stato e di governo dei paesi della Comunità Economica Europea hanno concordato la necessità di una pressione nei confronti delle istituzioni principali per conferire maggiore autonomia al CESE ed in particolare per introdurre il diritto d'iniziativa. Il mese successivo, in seduta plenaria, il Comitato ha approvato le modifiche al proprio regolamento e le ha successivamente sottoposte al Consiglio che ha però contestato le novità relative al funzionamento dei gruppi, alla possibilità per i membri di mantenere il loro ruolo anche dopo la scadenza del mandato fino alla nomina del sostituto e di nominare, tra essi il presidente. A causa del fallimento del primo reale tentativo di riforma, il Comitato, a distanza di un anno, ha presentato al Consiglio una nuova proposta approvata da quest'ultima istituzione ed entrata in vigore il 13 giugno 1974.

A partire da questa data, il Regolamento è stato modificato in numerose occasioni, soprattutto in coincidenza con l'ingresso di nuovi Stati membri come la Grecia nel 1981 e la Spagna e il Portogallo nel 1986. Le modifiche sono state dirette in particolar modo ad adattare il numero dei componenti dell'Ufficio di presidenza e delle sezioni specializzate ma anche ad introdurre dei rappresentanti delle parti sociali provenienti dai nuovi paesi. Sono state inoltre previste le incompatibilità con altre cariche rivestite a livello nazionale e sono state inserite tre modifiche nel Regolamento: una

procedura d'urgenza per l'adozione degli atti,⁴¹ nonché la regola generale secondo la quale è prevista la pubblicità delle sessioni plenarie del Comitato⁴² e la possibilità per i membri di farsi sostituire da un supplente.⁴³ Nel 1990 è stata approvata una modifica del regolamento che presentava, come obiettivi principali, il miglioramento dei metodi di lavoro con conseguente maggiore efficacia nel funzionamento generale dell'organo e, in particolar modo, un aumento del grado di autonomia del CESE sul suo Regolamento interno. Nonostante tale proposta abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, le modifiche sono state effettivamente introdotte solo nel 1992, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. A partire da questa data, il secondo comma dell'art. 196 di tale Trattato (ora

⁴¹ La disciplina della procedura d'urgenza è disciplinata dagli artt. 57 e 59 del Regolamento che così recitano:

“Qualora l'urgenza risulti da un termine che il Consiglio, il Parlamento europeo o la Commissione ha assegnato al Comitato per presentare il parere, si può applicare la procedura d'urgenza se il Presidente constata che essa è necessaria per consentire al Comitato di adottare il parere in tempo utile.

2. In caso di urgenza a livello di Comitato, il Presidente può, senza previa consultazione dell'Ufficio di presidenza, prendere immediatamente ogni misura necessaria a garantire lo svolgimento dei lavori del Comitato. Egli ne informa i membri dell'Ufficio di presidenza.

3. Le misure prese dal Presidente sono sottoposte alla ratifica del Comitato nel corso della successiva sessione plenaria”

e

“1. Qualora l'urgenza risulti dai termini assegnati ad una sezione specializzata perché emetta il suo parere, il presidente di tale sezione può, con il consenso dei tre presidenti di gruppo, organizzare i lavori della sezione stessa in deroga alle disposizioni del presente Regolamento relative all'organizzazione dei lavori delle sezioni specializzate.

2. Le misure prese dal presidente della sezione specializzata sono sottoposte alla ratifica di quest'ultima nel corso della successiva riunione”.

⁴² La pubblicità delle sessioni plenarie e delle riunioni delle sezioni specializzate è sancita dal primo comma dell'art. 65 del regolamento. I commi successivi disciplinano i casi in cui tale obbligo viene meno che sono costituiti dalle “altre riunioni” nonché dai dibattiti di carattere non consultivo ma previa decisione da parte del Comitato stesso, su proposta dell'Ufficio di presidenza o su richiesta di confidenzialità dalle altre istituzioni o organi interessati.

⁴³ L'art. 18 dell'attuale Regolamento interno prevede che

“Ogni membro del Comitato che non possa partecipare ai lavori preparatori ha la facoltà di farsi rappresentare dal suo supplente.

1 bis. I supplenti non hanno mai diritto di voto.

1 ter. Qualora un membro ricopra la carica di presidente di sezione specializzata o di gruppo di studio, di membro dell'ufficio di presidenza di una sezione specializzata oppure di relatore, non può essere sostituito dal suo supplente nell'esercizio di tale funzione.

2. Nome e titolo del supplente scelto vanno comunicati all'Ufficio di presidenza del Comitato per il benessere.

3. Nel corso dei lavori preparatori il supplente esercita le stesse funzioni del membro che sostituisce ed è soggetto allo stesso regime per quanto riguarda le spese di viaggio e di soggiorno”.

art. 303 TFUE), non reca più la disposizione secondo cui il Comitato “stabilisce il proprio regolamento interno e lo sottopone all’approvazione del Consiglio che delibera all’unanimità” ma solo “Esso stabilisce il proprio regolamento interno”.⁴⁴ Se prima del Trattato di Maastricht, al fine di adottare un regolamento, era necessario che il CESE, previa votazione della proposta a maggioranza assoluta, la sottoponesse al Consiglio che doveva pronunciarsi all’unanimità, dopo l’entrata in vigore del trattato del 1992, è stato emanato, per la prima volta in piena autonomia dal CESE, un nuovo regolamento (nel 1994) ,che includeva le modifiche apportate e che è stato il simbolo di un’importate acquisizione di indipendenza da parte di quest’organo ausiliario.

Il Regolamento interno attualmente vigente, adottato durante la sessione plenaria del 17 luglio 2002, ha subito modifiche e aggiornamenti negli anni successivi a tale data; l’ultima versione codificata risale al 14 luglio 2010.

A partire dal Trattato di Maastricht, inoltre, il Comitato afferma una maggiore indipendenza, pari a quella della Corte dei Conti, anche dal punto di vista della gestione del personale e delle finanze; entrate e uscite economiche del CESE non sono più state iscritte in un registro tenuto dal Consiglio ma è il Comitato stesso, come si desume dagli artt. 9 e 10 Reg. interno, ad elaborare il proprio bilancio annualmente. Le procedure per l’elaborazione del bilancio sono interamente disciplinate dal Regolamento Interno. Quest’incarico viene svolto dall’Ufficio di presidenza e dal gruppo Bilancio, composto da nove membri e istituito dallo stesso Ufficio di presidenza su indicazione dell’Assemblea, il quale si occupa oltre che della stesura del bilancio, anche della sua corretta esecuzione. Le previsioni di bilancio, che si basano sui lavori dell’anno precedente, vengono elaborate di anno in anno e sottoposte alla verifica dell’Ufficio di presidenza da parte del Segretario Generale. Una volta eseguita la verifica, l’Ufficio di

⁴⁴ Disposizione attualmente contenuta nell’art. 303 TFUE.

presidenza ha il compito di inviare la relazione alla Commissione in modo che possa approvare gli stanziamenti secondo i modi previsti dal Regolamento finanziario.

Nel 1994, dopo la formale istituzione con il Trattato di Maastricht del Comitato delle Regioni, il bilancio del Comitato economico e sociale era stato suddiviso in una parte relativa esclusivamente a questo e in un'altra, avente ad oggetto personale condiviso e spese per le strutture organizzative, che era invece in comune con il Comitato delle Regioni. A partire dal 1999 è stata abolita, come da decisione presa durante le trattative del Trattato di Amsterdam, la Struttura organizzativa comune che aveva comportato disordini a livello sia organizzativo che finanziario. Malgrado l'abolizione di tale Struttura, le Assemblee, considerando la presenza di un'effettiva stretta correlazione tra i due comitati dimostrata anche dall'attinenza e dal collegamento degli edifici ospitanti le rispettive sedi, hanno cominciato da quel momento a firmare periodici accordi di cooperazione amministrativa.⁴⁵

4.3 I pareri

La funzione principale del CESE, quella consultiva, si esplica mediante l'emanazione di pareri.

I trattati definiscono "pareri" le prese di posizione da parte delle istituzioni e degli altri organi dell'Unione Europea, frutto di una procedura di consultazione. Prima dell'introduzione della procedura legislativa ordinaria, che permette al Parlamento di avere una maggiore influenza nell'emanazione degli atti vincolanti, la formulazione di pareri, costituiva l'unica possibilità per tale istituzione di partecipare ai procedimenti decisionali di Consiglio e Commissione.

⁴⁵ L'ultimo accordo firmato tra il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni risale al mese di dicembre 2007.

Il parere è l'unico tipo di atto con cui si esprime il Comitato Economico e Sociale e, pur non essendo uno strumento vincolante, permette la partecipazione di quest'organo consultivo all'esercizio dei poteri normativi che sono oggi attribuiti al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo.⁴⁶

L'art 304 TFUE (ex articolo 262 del TCE) prevede che:

“Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione, consultano il Comitato nei casi previsti dai trattati. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa”. La consultazione del Comitato può essere obbligatoria o facoltativa, a seconda se sia prevista o meno dai trattati; essa si concreta in pareri che non sono mai vincolanti e sono invece tecnici e più specifici rispetto a quelli del Parlamento europeo che hanno carattere essenzialmente politico.⁴⁷ I pareri obbligatori devono essere richiesti a pena d'invalidità dell'atto successivamente emanato. Di contro, i pareri facoltativi possono invece essere richiesti dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo ogni volta che lo ritengano opportuno. Tra le materie su cui è obbligatoria la richiesta del parere del Comitato, fin dal Trattato istitutivo della CEE del 1957 sono state annoverate: agricoltura,⁴⁸ politica sociale,⁴⁹ occupazione⁵⁰ e

⁴⁶ I pareri consultivi previsti dai trattati dell'Unione, costituiscono una figura diversa rispetto a quella prevista da altri trattati istitutivi, primo tra tutti la Carta delle Nazioni Unite che pur configurando anch'essa i pareri come atti non vincolanti, li prevede come frutto di una consultazione ad un organo giurisdizionale su questioni prettamente giuridiche.

⁴⁷ A. Verrilli (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea – Aspetti istituzionali e politiche comuni*, Simone, Napoli, 2007, p. 118.

⁴⁸ L'art. 43, par. 2 TFUE recita: *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono l'organizzazione comune dei mercati agricoli prevista all'art.40, paragrafo 1, e le altre disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca”.*

⁴⁹ Art. 153 TFUE (ex articolo 137 TCE).

⁵⁰ Secondo gli artt. 148, par. 2 e 149 TFUE, *“Sulla base delle conclusioni del Consiglio europeo, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del comitato per l'occupazione di cui all'articolo 150, elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tenere conto gli Stati*

tutela dei lavoratori, libera circolazione di lavoratori, servizi e merci. Fin dall'Atto Unico Europeo è stato esplicitato l'obbligo, da parte della Commissione, di richiedere un parere al CESE prima dell'emanazione di atti legislativi concernenti impiego, diritto al lavoro, istruzione e formazione professionale, condizioni lavorative, tutela contro gli incidenti sul lavoro, gioventù, sport, ambiente (art. 192 TFUE), ricerca e sviluppo tecnologico (art. 188 TFUE). Le tre istituzioni politiche hanno il dovere di conferire al Comitato un termine non inferiore a un mese per formulare il parere, trascorso il quale possono procedere validamente pur in assenza dello stesso, in conformità a quanto previsto dall'art. 304 TFUE, secondo comma.⁵¹

Oltre alla prima suddivisione in pareri obbligatori e facoltativi, relativa principalmente al possibile vincolo da parte di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo di consultare il CESE prima di deliberare su determinate materie, è rilevabile una seconda categorizzazione secondo la quale i pareri possono essere di tre tipi: pareri d'iniziativa, pareri esplorativi e pareri, di natura facoltativa o obbligatoria, richiesti dalle istituzioni politiche prima dell'emanazione di un atto.

Gli “*avis d’initiative*” costituiscono uno dei principali poteri del Comitato Economico e Sociale il quale ha, in questo modo, la possibilità di

membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione...” e “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell’occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante ricorso a progetti pilota.

Tali misure non comportano l’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”.

⁵¹ “Qualora lo reputino necessario, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione, fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore ad un mese a decorrere dalla data della comunicazione indicata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell’assenza di parere”.

intervenire attraverso l’emanazione di un parere in tutte le questioni e materie che ritiene particolarmente rilevanti. La facoltà d’iniziativa propria, pur non essendo prevista dai Trattati istitutivi della CEE e dell’Euratom, era sempre stata presa in considerazione dagli Stati membri perché, pur non essendo i pareri del CESE vincolanti, essi potevano e possono influenzare il processo normativo europeo. Tale potere fu riconosciuto nel 1972 al Comitato che, per poter svolgere al meglio il proprio compito, si appoggiò, in particolar modo nella fase iniziale, alle organizzazioni professionali nazionali di Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il Comitato volle subito servirsi di tale potere e il primo “*avis d’initiative*” venne approvato e adottato durante la Sessione Plenaria del mese di maggio 1973. Attualmente, la prima parte dell’art. 304 TFUE stabilisce che “*Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa*” in tutte le materie di competenza dell’Unione. L’introduzione del parere d’iniziativa ha indirettamente introdotto nuovi e ulteriori prerogative in capo al Comitato, che viene convocato dal suo Presidente⁵² e non più solo su richiesta del Consiglio o della Commissione com’era invece previsto dai trattati originari.⁵³ Il secondo comma dell’art. 29 del Regolamento Interno prevede che il Comitato sia “convocato dal Presidente, su proposta dell’Ufficio di presidenza e con il consenso della maggioranza dei membri, per emettere di propria iniziativa pareri su qualsiasi tema attinente all’Unione europea, alle sue politiche e ai loro possibili sviluppi”. Il CESE ha inoltre, per la prima volta, avuto la possibilità di pronunciarsi su problematiche di interesse generale precedentemente escluse dalla sua sfera di competenze, nonché su questioni inerenti politica e attualità. Questa tipologia di pareri permette al CESE di preparare il terreno per i propri interventi su materie che saranno con

⁵²L’ art. 29 comma 1 del Regolamento Interno del CESE prevede che quest’ultimo: “*Il Comitato è convocato dal Presidente per l’adozione dei pareri richiesti dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione*”

⁵³ L’art. 196 del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea prevedeva al comma 3° che il Comitato fosse convocato dal suo presidente su richiesta del Consiglio o della Commissione.

certezza, date le loro caratteristiche o la loro importanza, oggetto di future consultazioni da parte della Commissione o delle altre istituzioni europee.

I pareri esplorativi possono essere richiesti dalla Commissione, dal Parlamento e da future presidenze del Consiglio, precedono il processo formativo delle proposte di atti comunitari e forniscono ai richiedenti indicazioni sul punto di vista delle parti sociali e delle associazioni che tutelano i diversi interessi dei cittadini, oltre a suggerimenti che potranno essere seguiti e contenuti in una futura proposta legislativa.

Mentre le prime due categorie di pareri rientrano principalmente nell'ambito dei pareri facoltativi, l'ultima è spesso costituita anche da quelli obbligatori. Questa categoria di "avis", pur essendo la prima ad essere stata prevista dai trattati e di conseguenza quella disciplinata in modo più dettagliato dagli stessi, oggi rappresenta una delle limitazioni maggiori all'attività del Comitato. Il CESE, a differenza di quanto avviene per i pareri esplorativi, per i quali l'organo viene coinvolto prima dell'inizio del procedimento di formazione dell'atto, viene infatti consultato dal Consiglio, dalla Commissione e dal Parlamento europeo solo per presentare eventuali possibili emendamenti ad atti già proposti; inoltre le opinioni del Comitato, non essendo vincolanti, troppo frequentemente non vengono tenute in considerazione dalle istituzioni politiche, le quali hanno spesso già raggiunto un accordo prima della presentazione dell'atto al CESE.

Si è spesso discusso su quale fosse la natura degli atti consultivi e sui limiti dell'autorità degli stessi ma l'unica certezza è stata la loro contrapposizione affermata dalla Corte di Giustizia nella causa 189/79,⁵⁴ rispetto alle decisioni, caratterizzate invece dalla vincolatività.

Nonostante i pareri degli organi consultivi e quindi anche del CESE non siano vincolanti e le altre istituzioni tendano talvolta a "bypassarli", essi

⁵⁴ Causa *Jehenson c. Commissione*.

svolgono una funzione essenziale in un sistema come quello europeo in cui gli Stati rinunciano a sfere di sovranità sempre più importanti a favore dell'Unione che, pur cercando di rispettare la residua sovranità di ciascuno Stato, tende a perseguire al meglio i propri obiettivi sovranazionali. Coloro che risentono maggiormente della progressiva cessione di sovranità all'UE sono i cittadini che ancora oggi non riescono a partecipare ai processi decisionali su questioni che incidono significativamente sulle loro vite. L'opportunità per un organo che rappresenta con la sua divisione in gruppi tutte le fasce di interessi della società civile, di formulare pareri, se venisse sfruttata in pieno, potrebbe costituire un enorme passo avanti per ristabilire il metodo di *checks and balances* su cui poggiano le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Potrebbe infatti contribuire ad eliminare o quanto meno, ridurre notevolmente il deficit democratico che da sempre colpisce le istituzioni europee.

Pertanto, benché non vincolanti, i pareri emessi dal CESE rivestono, sia nella loro efficacia attuale che in base alle loro potenzialità, un'importanza più rilevante di quella che i pareri di entità simili possono avere in altri ordinamenti giuridici.⁵⁵

La presenza del CESE, organo specificatamente predisposto ad attuare procedure di consultazione, permette di neutralizzare gli eventuali eccessi delle istituzioni politiche e funge, nei confronti di queste ultime, da contrappeso di carattere tecnico dilatando la possibilità di raggiungere un'azione comunitaria maggiormente efficiente pur senza alterare l'equilibrio stabilito nei trattati.

⁵⁵ L'importanza delle consultazioni e del ruolo consultivo, contribuiscono largamente a spiegare il fenomeno della «Comitologia» delineatosi negli ultimi anni che consiste nella creazione di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri e presieduti dalla Commissione, ai quali è conferito il compito di assistere quest'ultima nell'adozione delle misure di esecuzione della legislazione europea.

A differenza di quanto da alcuni sostenuto durante la Conferenza per il Trattato di Nizza, il lavoro svolto dal Comitato Economico e Sociale non potrebbe essere deferito al secondo organo consultivo, il Comitato delle Regioni in quanto quest'ultimo ha il compito di rappresentare e dar voce agli enti non statuali presso l'Unione. Il CESE risulta complementare e non meno importante del Parlamento come rappresentante dei cittadini e contribuisce a ottemperare al deficit democratico europeo e ad avvicinare gli individui all'UE ed alle sue istituzioni. Il Comitato svolge quest'opera di avvicinamento da una prospettiva diversa rispetto al Parlamento infatti, considerando che i consiglieri non sono politici, ma lavoratori dipendenti o autonomi, datori di lavoro, liberi professionisti, agricoltori, imprenditori, artigiani ma anche pensionati che pur non essendo eletti ma nominati, provengono direttamente dal loro ambito lavorativo e ne conoscono aspetti positivi e disagi. Non trattandosi di politici, ma di individui scelti singolarmente, non tendono a difendere l'ideologia del proprio partito ma, a titolo personale, gli interessi delle proprie categorie.

Come in precedenza accennato, il ruolo e l'importanza del Comitato Economico e Sociale possono essere accentuati dai pareri esplorativi e di propria iniziativa. In questi casi le istituzioni, non avendo ancora preparato e negoziato un atto legislativo, tendono a dare maggiore peso al risultato della consultazione del CESE. Per quanto riguarda i pareri facoltativi, ma soprattutto quelli obbligatori che sono richiesti al Comitato al termine del procedimento legislativo, essi vengono spesso approvati all'unanimità o comunque con un'importante maggioranza. Ciò è dovuto alla consapevolezza che, nonostante per l'approvazione di un parere sia sufficiente la maggioranza semplice, un'opinione del CESE supportata da un'ampia maggioranza viene tenuta maggiormente in considerazione. Grazie a questo accorgimento, gli emendamenti proposti dal Comitato vengono, nella gran parte dei casi, presi in esame dalla Commissione nella

stesura definitiva degli atti.⁵⁶ Benché sia accaduto che, quando la posizione del Comitato era fortemente contrastante con quella dell'istituzione richiedente, venisse trascurata, generalmente la Commissione conferisce un peso importante anche ai pareri dai quali emerge una posizione contraria alla propria. Questo avviene a causa del fatto che ad un'opinione fortemente dissenziente della maggior parte delle categorie sociali rappresentate in seno al Comitato, verosimilmente corrisponderà un'opinione dissenziente dei protagonisti delle stesse categorie a livello nazionale.

Malgrado il peso politico del CESE sia spesso sottovalutato, i Consiglieri che provengono direttamente dalla società civile e ne conoscono le problematiche dirette,⁵⁷ riescono nella maggior parte dei casi a difendere gli interessi delle categorie che rappresentano. Oltre ad offrire il punto di vista nazionale dei diversi membri su date questioni, costituiscono il modo per raggiungere un accordo e contemperare gli interessi sociali dei singoli individui e gli interessi dell'Unione Europea, permettendo una maggiore accettazione delle norme europee da parte delle organizzazioni nazionali.

Il CESE quindi, se da un lato possiede un ruolo estremamente importante nel procedimento formativo della normativa europea, dall'altro costituisce un organo complementare al Parlamento nel rappresentare istituzionalmente i cittadini.

⁵⁶ Nel 2000 il 60% degli emendamenti proposti dal Comitato sono stati inseriti nei testi degli atti finali. Cfr. *Attività del Comitato Economico e Sociale*.

⁵⁷ Come affermato dall' ex Segretario Generale Patrick Venturini. Cfr. l' intervista a Patrick Venturini pubblicata su CESE info nel mese di dicembre 2005: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/info_10_2005_it.pdf

4.4 Le procedure d'adozione dei pareri

L'elaborazione ed emanazione di un parere del Comitato possono avvenire attraverso un procedimento ordinario o un procedimento speciale (c.d. d'urgenza). Il procedimento ordinario prevede un tempo non inferiore ad un mese per la preparazione dell' "avis", la richiesta di parere viene presentata dal Consiglio, dalla Commissione o dal Parlamento europeo al Presidente del Comitato il quale, *"in collegamento con l'Ufficio di Presidenza predispone i lavori del Comitato tenendo conto per quanto possibile dei termini fissati nella richiesta di parere"*.⁵⁸ L'Ufficio di Presidenza ha il compito di fissare un ordine di priorità per l'esame dei pareri e di ripartire, con l'ausilio e le proposte delle sezione specializzate, questi ultimi in tre categorie: temi di carattere prioritario; consultazioni, obbligatorie o facoltative, incentrate su temi di interesse secondario; consultazioni, obbligatorie o facoltative, di carattere puramente tecnico. Mentre le consultazioni rientranti nelle prime due categorie vengono affidate ad una o più sezioni specializzate e per la preparazione del parere vengono nominati dei relatori singoli o in casi di particolare importanza dei *"groupes d'études"* di dimensioni variabili (principalmente per le richieste rientranti nella prima categoria) e dei gruppi di redazione (composti da tre membri), per l'ultima categoria, che sfocia in "pareri standard", non è prevista "né la nomina di un relatore né l'esame del parere da parte di una sezione specializzata, ma unicamente l'adozione o il rigetto del parere in sessione plenaria".⁵⁹

⁵⁸ Cfr art. 30 del Regolamento interno.

⁵⁹ Ibidem art. 30 cit. comma 3

Ai fini dell'elaborazione di un parere, l'Ufficio di presidenza designa la sezione specializzata competente a preparare i lavori. Qualora la tematica sia di competenza inequivocabile di una determinata sezione specializzata, la designazione spetta al Presidente. Il Presidente del Comitato comunica la decisione al Presidente della o delle sezioni specializzate interessate, specificando il termine entro il quale questa o queste ultime dovrà/dovranno concludere i propri lavori. Egli comunica ai membri del Comitato l'avvenuta designazione e la data nella quale l'argomento sarà all'ordine del giorno della sessione plenaria.⁶⁰ Gli artt. 35 e ss. del Regolamento Interno stabiliscono che le sezioni specializzate designate sono convocate dai rispettivi presidenti. La validità della seduta è dettata dalla presenza di almeno la metà dei membri della stessa. Qualora il numero dei presenti non sia sufficiente, il Presidente della sezione convoca una nuova riunione nella stessa giornata e la seduta sarà ritenuta valida indipendentemente dal numero dei membri presenti.⁶¹

Il relatore nominato per l'elaborazione di un "*avis*" presenta un progetto di parere alla sezione cui la materia è stata affidata e quest'ultima adotta il parere allegando le proposte di emendamento respinte con l'aggiunta dei risultati delle relative votazioni.⁶² Dopo l'adozione dell'atto da parte della sezione specializzata, il Presidente della stessa trasmette al Presidente del Comitato i documenti che vengono in seguito resi noti a tutti i membri. Se la procedura si è svolta correttamente, l'atto può essere votato ed eventualmente definitivamente adottato da tutti i membri del CESE durante la Sessione Plenaria.

Il Comitato Economico e Sociale Europeo, al fine di discutere l'adozione dei pareri elaborati dalle varie sezioni, si riunisce in seduta plenaria una volta al mese. L'Ufficio di Presidenza ha il compito di organizzare la

⁶⁰ Art. 32 del Reg. Int.

⁶¹ Art. 37 del Reg. Int.

⁶² Art. 38 del Reg. Int.

seduta, valutare e decidere, sulla base delle priorità, il tempo di durata della discussione generale e di quella per ogni parere proposto⁶³ e stabilire un progetto d'ordine del giorno che deve essere *“trasmesso dal Presidente ai singoli membri del Comitato, al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione almeno quindici giorni prima dell'inizio della sessione plenaria”*.⁶⁴ L'ordine del giorno deve essere approvato dall'Assemblea plenaria e può accadere che venga modificato.⁶⁵ Infine, ogni parere del Comitato comprende, oltre all'esposizione delle basi giuridiche, una motivazione e l'opinione del Comitato sul problema nel suo complesso.⁶⁶

Prima dell'inizio della sessione plenaria, è possibile proporre per iscritto degli emendamenti ai pareri che verranno presentati; devono essere necessariamente firmati dagli autori, sottoscritti da almeno venticinque membri e depositati presso il segretariato.⁶⁷ Qualora vengano presentati degli emendamenti con posizioni assolutamente contrastanti rispetto a quelle espresse nel parere, l'Ufficio di presidenza, dopo aver consultato il Presidente della sezione interessata, ha la facoltà di qualificare il testo come contro-parere e di inviarlo, insieme al parere, alla sezione competente al fine di riesaminare la questione. Il testo e la motivazione di eventuali emendamenti respinti devono comunque essere allegati al parere qualora abbiano ottenuto l'esito favorevole di almeno un quarto dei voti espressi. L'art. 55 del Regolamento interno prevede infine che *“I pareri adottati dal Comitato e il verbale della sessione plenaria sono inviati al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione”*, il secondo comma stabilisce

⁶³ Talvolta i pareri vengono presentati dal relatore e discussi da tutti i membri in Assemblea, in altri casi è invece presente solo un riassunto della proposta e si passa direttamente alla votazione. Questa scelta viene adottata non solo sulla base di una maggiore o minore importanza della materia oggetto di discussione ma anche quando una votazione favorevole appare lapalissiana anche senza necessità di una discussione che coinvolga l'intera assemblea.

⁶⁴ Art. 46 Reg. Int.

⁶⁵ Leggendo in combinato disposto gli artt. 49 e 31 bis del Regolamento interno si desume che il Comitato possa modificare l'ordine del giorno qualora debba esaminare in sessione plenaria, progetti di risoluzione su temi di attualità che occupano una posizione prioritaria rispetto agli altri pareri.

⁶⁶ Art. 54, comma 1° Reg. Int.

⁶⁷ Art. 51 Reg. Int.

inoltre che *“I pareri adottati dal Comitato possono essere trasmessi a qualsiasi altra istituzione o organismo interessato”* e vengono poi pubblicati e resi ufficiali dallo stesso CESE: l’art. 63 del Regolamento reca infatti che *“Il Comitato pubblica i suoi pareri nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, secondo le modalità fissate dal Consiglio e dalla Commissione previa consultazione del suo Ufficio di presidenza”*.⁶⁸ Una raccolta di tutti i pareri è inoltre rinvenibile sul sito Internet ufficiale del Comitato Economico e Sociale Europeo.

5. Il CESE nei rapporti interistituzionali

Può accadere che, a causa di elementi dinamici impliciti nelle relazioni interistituzionali, si creino situazioni conflittuali. Tale circostanza è maggiormente nota in relazione al rapporto tra le istituzioni politiche e alla suddivisione delle competenze tra le stesse ma può sorgere anche tra istituzioni politiche e organi consultivi o solo tra organi consultivi.⁶⁹ Soffermandoci su questi ultimi due tipi di conflitto, il primo riguarda in particolare il rapporto con le istituzioni politiche ed è relativo alla possibilità che in alcune materie il parere degli organi consultivi e soprattutto del Comitato non venga proprio richiesto. Il secondo riguarda la l’ ipotesi in cui si discuta di questioni che, magari per motivi contrapposti, suscitino l’interesse sia del Comitato delle Regioni che del Comitato Economico e Sociale. Al fine di evitare che questo accada, per prevenire e

⁶⁸ In precedenza, a differenza che nel regolamento attuale, la possibile pubblicità dei pareri era sancita dall’ art. 55, dal quale si desumeva che il Consiglio e la Commissione avevano previsto, sulla base del dettato del Regolamento, che tutti i pareri che avessero ad oggetto materie generalmente rientranti tra quelle per le quali era prevista la pubblicazione, dovevano essere inseriti a scopo informativo nella Gazzetta Ufficiale su richiesta del CESE. La pubblicazione doveva ricomprendere solo il testo del Regolamento privo di allegati e gli emendamenti votati con esito favorevole

⁶⁹Questo potrebbe accadere tra Parlamento e Comitato Economico e Sociale o tra quest’ultimo e il Comitato delle Regioni.

risolvere i casi di relazioni conflittuali interistituzionali, in applicazione dei principi di cooperazione tra le istituzioni, vengono stipulati accordi interistituzionali.

In altri termini, il secondo comma dell'art. 13 del Trattato UE stabilisce infatti che *“Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale collaborazione”*.

Pur non essendo specificamente annoverato tra le istituzioni, il Comitato Economico e Sociale viene affiancato ad esse quale organo consultivo.⁷⁰

L'obbligo di leale collaborazione tra istituzioni oltre che tra Stati membri e istituzioni è stato confermato e ribadito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione. Nel 1983 la Corte affermò che, alla luce di quanto espressamente previsto dai Trattati, il Protocollo sui privilegi e le immunità riconosciuti alle Comunità Europee non può in nessun caso consentire alle istituzioni comunitarie di trasgredire l'obbligo di collaborazione, obbligo d'altronde ricordato dall'art. 19 del Protocollo stesso, dal momento che questo, conferisce unicamente privilegi e immunità di carattere funzionale e, pertanto, miranti ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità.⁷¹

⁷⁰ Art 13.3 TUE.

⁷¹ Principio affermato nella pronuncia emessa dalla Corte nel 1983 nel caso 230/81 *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento europeo*, la cui massima nota inoltre che *"tutte le istituzioni comunitarie... hanno l'obbligo di concorrere attivamente con il giudice nazionale, che agisce per reprimere infrazioni ad una disciplina comunitaria, il quale domandi comunicazione di elementi informativi relativi alla materialità dei fatti che costituiscono dette infrazioni"* e che *"la Corte è competente, qualora sia adita a tal fine da un giudice nazionale, a valutare se le istituzioni comunitarie possano, invocando il protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee, ricusare di cooperare con i giudici nazionali, che agiscono per reprimere infrazioni ad una disciplina comunitaria, alla luce della necessità di evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità"*.

Una delle soluzioni volte a evitare i conflitti per violazione dei principi di collaborazione e di attribuzione,⁷² o quanto meno a contribuire alla loro diminuzione, è la stipulazione, da parte delle istituzioni, di accordi il cui compito consiste nel dettare regole condivise per assicurare che l'esercizio delle competenze di ciascuna istituzione avvenga secondo un metodo di reciproca cooperazione e non in modo competitivo o conflittuale. L'equilibrio istituzionale che deriva da tali accordi, in quanto fondato sul consenso, dovrebbe essere connotato da una maggiore effettività rispetto a quello realizzabile al di fuori di un accordo.

La possibilità di stipulare tali accordi interistituzionali se prima trovava quasi sempre fondamento nel TCE,⁷³ oggi è generalmente contemplata dai regolamenti interni e ne è un esempio proprio quello del CESE che all'art. 9, conferisce al Presidente del Comitato, previo mandato da parte di tutto l'Ufficio di presidenza, l'opportunità di concludere accordi di cooperazione con le istituzioni e gli organi dell'Unione europea nel quadro della cooperazione interistituzionale.⁷⁴ Il Comitato ha in questo modo rivendicato la propria partecipazione al dialogo interistituzionale.

La questione della natura ed efficacia giuridica degli accordi interistituzionali è ancora poco chiara ma dal punto di vista pratico essi costituiscono indiscutibilmente un contributo alla realizzazione di una leale

⁷² La Corte ha inoltre affermato nella sentenza del 1990 emanata a conclusione di un caso *Parlamento c. Consiglio* che “i trattati hanno creato un equilibrio istituzionale il cui rispetto comporta che ogni istituzione eserciti la propria competenza nel rispetto delle altre”.

⁷³ Ne erano un esempio l'art. 161 terzo comma TCE che prevedeva la possibilità di stipulare accordi interistituzionali per la definizione delle prospettive finanziarie pluriennali o l'art. 218 TCE che al primo paragrafo stabiliva che il Consiglio e la Commissione potessero effettuare consultazioni reciproche al fine di definire di comune accordo le modalità della loro collaborazione.

⁷⁴ Disposizione simile è rinvenibile nel Regolamento Interno del Comitato delle regioni che all'art. 76 stabilisce che “L'Ufficio di presidenza può concludere, su proposta del Segretario generale, accordi di cooperazione volti a facilitare l'esercizio delle competenze del Comitato in riferimento all'applicazione dei Trattati o al fine di migliorarne la cooperazione politica”.

collaborazione tra le istituzioni ed una maggiore omogeneizzazione che ne rende più efficace il funzionamento.⁷⁵

Il Comitato Economico e Sociale ha particolare bisogno di ricorrere a tali accordi in quanto è un organo che presenta una stretta interdipendenza con le istituzioni europee, come si può desumere non solo dalla funzione consultiva ad esso attribuita dall'art. 13.4 TUE ma anche dalle procedure di nomina dei membri del Comitato definite in dettaglio dagli artt. 300 ss. del TFUE e in particolare dal potere conferito al Consiglio.

L'apertura del rapporto tra il Comitato, da un lato, e Consiglio e Commissione, dall'altro, oggi estesa a tutte le istituzioni, è dimostrata dall'art. 66 del Regolamento interno del Comitato, secondo il quale:

“1. I membri delle istituzioni europee possono assistere alle riunioni del Comitato e dei suoi organi e prendere la parola.

*2. I membri di altri organi ed i funzionari debitamente autorizzati delle istituzioni e di altri organi possono essere invitati ad assistere alle riunioni, a prendere la parola o a rispondere a domande, sotto la direzione del presidente della riunione”.*⁷⁶

Prima dell'inizio degli anni '90, in realtà, malgrado la chiarezza con la quale i rapporti interistituzionali del Comitato con il Consiglio e la Commissione erano specificati dal TCE, l'effettività di tali rapporti era limitata. La consultazione del Comitato avveniva infatti solo nel momento in cui la Commissione, dopo aver elaborato una proposta legislativa, in pari tempo o poco prima di sottometerla al Consiglio, la trasmetteva al CESE perché questi formulasse il proprio parere. Tuttavia una volta che l'atto era

⁷⁵ A. Bonomo, *Informazione e Pubbliche Amministrazioni – Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012, p. 142.

⁷⁶ Nel Regolamento interno previgente, questa possibilità non era attribuita alle istituzioni in generale, ma solo al Consiglio e alla Commissione.

pronto e approvato dal Consiglio, l'opinione del Comitato, non essendo vincolante, veniva raramente presa in considerazione.

Il rapporto con il Consiglio è parzialmente migliorato a partire dal 1991, anno in cui gli è stata garantita la possibilità di entrare in possesso di tutti i pareri emessi dal Parlamento europeo e dal Comitato Economico e Sociale. Inoltre, per far sì che le opinioni del Comitato (rappresentative come quelle del Parlamento delle opinioni dei cittadini), venissero prese in considerazione, è stato previsto che la segreteria del Comitato, sotto il controllo dei presidenti dei gruppi di lavoro, debba provvedere a informare il Comitato dei rappresentanti permanenti perché elaborino un atto che tenga conto anche dei pareri del Comitato.

Per quanto riguarda il rapporto con la Commissione un primo passo avanti risale al 1988, anno in cui quest'istituzione, ha proposto al CESE di collaborare alla redazione di una Carta Sociale Europea. In seguito, la cooperazione tra le due istituzioni si è progressivamente intensificata, cominciando dalla creazione della Commissione Consultiva per le Trasformazioni Industriali, che è stata il frutto e la dimostrazione di un lavoro positivo svolto da entrambe le istituzioni, fino a giungere agli accordi interistituzionali.

L'ultimo di questi è stato firmato il 22 febbraio 2012 tra Comitato e Commissione. Nel preambolo dell'accordo, le due istituzioni riconoscono la necessità di una cooperazione rafforzata che consenta un maggior coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, a livello sia nazionale che europeo, nella definizione delle politiche e nei processi decisionali dell'Unione europea e, dall'altro, permetta di sviluppare un dialogo permanente e strutturato tra le suddette organizzazioni e le istituzioni dell'UE. La Commissione si è dichiarata favorevole al rafforzamento della funzione consultiva del Comitato non solo nella fase conclusiva del processo di formazione delle politiche e della legislazione

UE ma anche a monte. L'accordo prevede che ogni anno, nel corso del primo semestre, il Comitato debba rendere note le sue priorità politiche rispetto al programma di lavoro presentato dalla Commissione per l'anno successivo. Una volta all'anno devono essere esaminate le questioni d'interesse comune e l'art. 4 prevede poi che i membri della Commissione siano invitati a partecipare ai lavori del Comitato, in particolare nelle sessioni plenarie, per dibattere gli orientamenti strategici nei rispettivi ambiti di competenza e per discutere di altre questioni stabilite preventivamente di comune accordo.

Lo stesso articolo dell'accordo del 22 febbraio 2012 consente inoltre ai membri della Commissione di chiedere essi stessi di intervenire durante la sessione plenaria del Comitato e prevede anche, che i membri della Commissione o, in circostanze eccezionali, gli alti funzionari della stessa, possano chiedere di intervenire in occasione dei dibattiti in seno all'Ufficio di presidenza del Comitato riguardanti iniziative della Commissione.

Sempre in base all'art. 4 dell'accordo, una volta l'anno si tiene un incontro tra i presidenti delle sezioni specializzate del Comitato e il Commissario o i Commissari loro omologhi, allo scopo di esaminare le rispettive priorità e i rispettivi programmi di lavoro.

Al fine di rendere più celeri i lavori, in particolare del Comitato, le due istituzioni si sono poi impegnate, l'una a richiedere pareri facoltativi solo quando ritenga che la materia possa suscitare l'interesse generale e dare inizio ad un dibattito, e l'altra a *“concentrarsi in via prioritaria sui pareri che hanno maggiore probabilità di apportare realmente un valore aggiunto nel quadro del processo di configurazione delle politiche e delle decisioni dell'Unione”*.⁷⁷

⁷⁷ Art. 8 del Protocollo sulla Cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo.

Un'importante passo avanti per il Comitato è costituito dall'impegno da parte della Commissione di motivare la decisione di non dar seguito ai pareri del Comitato, quest'obbligo di motivazione riduce la possibilità che il parere non venga affatto preso in considerazione e che di conseguenza non gli sia dato peso.

Queste pattuizioni di carattere maggiormente tecnico sono seguite nell'ambito dell'accordo interistituzionale in questione da un insieme di disposizioni relative al supporto della Commissione al Comitato nello svolgimento delle proprie funzioni e nei dialoghi strutturati con la società civile, e alla cooperazione tra le due istituzioni per il programma Europa 2020 a tutela dell'ambiente.

Un altro rapporto interistituzionale importante, ma incrementato solo negli ultimi anni, è quello tra il CESE ed il Parlamento europeo. Prima del Trattato di Nizza, le relazioni tra queste due istituzioni non erano previste dal Trattato. Un primo riferimento al Parlamento europeo è apparso con il Trattato di Amsterdam, che all'ex art. 198 TCE aveva aggiunto un comma che stabiliva che *“Il Comitato può essere consultato dal Parlamento europeo”*.

Solo con il Trattato di Lisbona il Parlamento è stato posto sullo stesso livello di Commissione e Consiglio nei rapporti con il Comitato Economico e Sociale.⁷⁸ Sia il Comitato che il Parlamento svolgono funzioni consultive, e di conseguenza accade anche frequentemente che siano obbligati a pronunciarsi sulle stesse materie, tanto che molti parlamentari ma anche funzionari hanno cominciato a svolgere le proprie mansioni presso il Parlamento dopo aver operato presso il CESE.

Un altro rapporto interistituzionale che necessita di un importante coordinamento, è quello con il Comitato delle Regioni, organo consultivo

⁷⁸ Vedi articoli 300, 303 e 304 TFUE e art. 13 TUE.

ufficialmente istituito con il Trattato di Maastricht che ha il compito di tutelare gli interessi regionali e permettere un coordinamento tra enti regionali e locali e Unione Europea. Nonostante la divisione di competenza sembri netta, spesso accade che i due tipi di interessi tutelati dai due Comitati (quelli della società civile e quelli delle realtà locali) si sovrappongano. La dimostrazione può essere riscontrata nella formulazione dell'art. 307 TFUE, contenuto nella Sezione 2 del Capo 3 dedicato agli organi consultivi dell'Unione. Al terzo comma tale articolo prevede che:

“Quando il Comitato Economico e Sociale è consultato in applicazione dell'art. 304, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle Regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle Regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia”.

La vicinanza e il collegamento anche tra i due edifici che sono sedi dei due Comitati, e il fatto che una parte del personale e degli uffici sia in comune, contribuisce a creare una stretta correlazione tra i due organi, che è però sempre necessario disciplinare.

L'ultimo Protocollo di cooperazione amministrativa tra il Comitato Economico e Sociale e il Comitato delle Regioni è stato firmato a dicembre 2007. L'art.1(3) specifica che non si tratta di un accordo o di un coordinamento di carattere politico perché i Comitati riconoscono il proprio ruolo politico e istituzionale distinto. Oggetto di tale Protocollo sono piuttosto la gestione del personale nonché dei servizi e uffici in comune, oppure delle strutture autonome ma, tuttavia, da coordinare. Oltre al Protocollo amministrativo, entrambi i Comitati sono parti di un Accordo di cooperazione con il Parlamento europeo firmato a Strasburgo il 5 febbraio 2014.

La prima parte dell'Accordo è dedicata esclusivamente al rapporto tra Parlamento e CESE, in esso le due istituzioni riconoscono che il Trattato di Lisbona ha rinforzato il ruolo della società civile all'interno dell'area dell'Unione, incrementando il ruolo istituzionale e politico di entrambi.

Il Parlamento e il CESE si impegnano in particolare ad aumentare la legittimità democratica nell'UE. Il Comitato Economico e Sociale, in qualità di organo rappresentativo della società civile, si impegna a focalizzare la propria attività sui pareri e quindi la formulazione degli atti legislativi. Questo comporta l'elaborazione di valutazioni d'impatto sulle possibili future normative, che il Comitato si impegna a trasmettere in tempi celeri al Parlamento.

Qualora tra le priorità del Parlamento ci siano materie ritenute particolarmente rilevanti anche da parte del Comitato, la cooperazione tra quest'ultimo e la commissione parlamentare competente viene intensificata.

Il Presidente del CESE e quello della Conferenza delle commissioni parlamentari si sono inoltre impegnati a discutere due volte all'anno della cooperazione tra le due istituzioni. Il relatore per il Comitato di un parere viene invitato alle riunioni delle commissioni parlamentari che discutono la materia e ha la possibilità di esprimere la propria posizione. Analoga facoltà è consentita al relatore parlamentare nell'ambito delle riunioni del Comitato.

Nonostante i notevoli passi avanti in materia di cooperazione inter-istituzionale, sarebbe necessario che questa incrementasse ulteriormente per permettere al Comitato Economico e Sociale di svolgere al meglio e nel modo più efficace le proprie funzioni e fare in modo che i suoi pareri vengano sempre e realmente presi in considerazione dalle istituzioni politiche.

CAPITOLO II

Attività del CESE nel settore economico, con particolare riguardo all'energia e alla società dell'informazione

Sommario: -1. Le sezioni economiche e i loro compiti; - 2. La sezione “Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione”; - 2.1 Accesso a Internet e Agenda digitale; - 2.2 Pedopornografia; - 2.3 Il Comitato e il Trattamento dei Dati personali; - 3. La sezione TEN e l'energia; - 3.1. Sicurezza di approvvigionamento; - 3.2 Accordi con paesi terzi in materia di energia; - 4. L'importanza e l'evoluzione dei pareri emanati dalle sezioni economiche.

1. Le sezioni economiche e i loro compiti.

Un numero consistente di sezioni del Comitato Economico e Sociale Europeo si occupa dell'economia nei suoi diversi aspetti.

Tre sezioni si dedicano in particolare a quest'ambito. La prima è la sezione “Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale” (ECO), le cui competenze spaziano dal coordinamento delle politiche economiche e monetarie e l'ampliamento dell'Euro zona, al patto di stabilità e crescita; dalle politiche urbane e metropolitane all'integrazione in materia fiscale e finanziaria.

La seconda sezione particolarmente competente in materia economica è quella denominata “Mercato Unico, produzione e consumo” (INT), che ha il compito di elaborare pareri sulle politiche di concorrenza e mercato, sui servizi ricomprendenti il settore bancario e i settori relativi a turismo, commercio e assicurazioni ma anche sulle piccole e medie imprese, il diritto societario, l'unione doganale, la ricerca e infine la tutela del consumatore e della proprietà intellettuale.

Quest'ultima competenza è condivisa con la sezione "Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione" (TEN) nel quadro della sfera relativa all'utilizzo di internet. Oltre a queste tre sezioni, ha, infine, competenze nel settore economico anche la Commissione Consultiva sui Mutamenti Industriali (CCMI) che si dedica all'elaborazione di pareri sulle trasformazioni industriali con una particolare attenzione alle trasformazioni relative all'industria del carbone e dell'acciaio, pilastro della CECA, estintasi nel 2002.⁷⁹

2. La sezione "Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione".

La sezione "Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione" (TEN), elabora numerosi pareri d'iniziativa⁸⁰ su materie di particolare attualità e organizza eventi e conferenze sui soggetti legati alla mobilità, all'energia, alle infrastrutture e alla società dell'informazione.

Condivide con la sezione NAT, la competenza in materia di tutela dell'ambiente con particolare riguardo ai settori riguardanti l'energia rinnovabile e i cambiamenti climatici. Come anticipato nel primo capitolo,⁸¹ si tratta di una problematica attuale e di particolare rilevanza per il Comitato che, sulla scia della mobilitazione internazionale in seno all'ONU, ha organizzato due conferenze accessorie alla Cop 20 di Lima particolarmente importanti. La prima, organizzata con il contributo del Comitato delle regioni era dedicata al tema dello sviluppo economico legato alla produzione di energie rinnovabili, con dimostrazioni di metodi ed esempi che hanno portato

⁷⁹ Vedi p. 18 della presente trattazione. La Commissione Consultiva sulle Trasformazioni Industriali (acronimo francese CMMI), è stata istituita nel mese di ottobre 2002 durante la 482esima riunione dell' Ufficio di presidenza conformemente all' art. 24 del Regolamento interno. Per ulteriori informazioni è possibile consultare la pagina ad essa dedicata sul sito internet del CESE <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ccmi>

⁸⁰ Per un approfondimento sulla natura dei pareri d'iniziativa si rimanda alla sezione 3.1 del Cap.I e in particolare alle pagg. 9 e ss.

⁸¹ Come anticipato a p. 21 della presente trattazione.

risultati positivi in varie aree del globo, ha lanciato un dibattito sul ruolo della società civile nella produzione decentralizzata dell'energia. La seconda conferenza, tenutasi a Bruxelles nel medesimo mese, è stata invece organizzata dal CESE, dal Ministero dell'Ambiente italiano e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Quest'incontro è stato l'occasione per stimolare un dibattito tra esponenti politici, esperti e rappresentanti della società civile provenienti da tutti gli stati membri e stati terzi sulla possibile incidenza del cambiamento climatico sul lavoro e le possibili conseguenze e soluzioni di questo fenomeno. L'obiettivo di questa conferenza, è anche stato quello di rafforzare il ruolo della società civile nel prossimo accordo sul clima che si terrà a Parigi nel 2015 in modo da avere una maggiore influenza nella trattazione delle politiche energetiche e far sì che vengano ottimizzati i vantaggi socio-economici derivanti dalla transizione verso una *green economy*.

Come le altre sezioni, la TEN ha anche il compito di incoraggiare la ricerca di un punto di incontro tra le esigenze dell'Unione Europea e quelle dei paesi terzi maggiormente implicati nelle materie di sua competenza. La sezione ha attualmente due gruppi di studio permanenti, il primo sulla società digitale e il secondo sulla Comunità europea dell'Energia. Questi due gruppi forniscono un contributo attivo all'evoluzione del dibattito politico e ai lavori della Commissione e delle altre istituzioni.

Il primo settore di cui è competente la sezione TEN è quello dei trasporti e riveste un'importanza cruciale per l'Europa, poiché incide sul benessere socioeconomico ma anche ambientale, sia delle zone urbane che di quelle rurali. Il CESE tramite la sezione TEN si rende promotore di politiche dirette a creare infrastrutture di migliore qualità e più ecologiche, che riducano le emissioni di CO₂ e il consumo di energia e che siano tali da sostenere la crescita economica e favorire il commercio. Le politiche in materia di infrastrutture devono inoltre, a parere del CESE, garantire

l'accesso ai relativi servizi da parte delle persone disabili ed essere lo specchio degli interessi di tutta la società civile europea, nel pieno rispetto del principio di libera circolazione dei cittadini garantito dall'art. 20 TFUE.⁸² La politica europea dei trasporti deve quindi rispettare lo sviluppo sostenibile soprattutto nella costruzione di nuove infrastrutture. Ogni anno oltre le metà degli *avis* della sezione TEN hanno ad oggetto la materia dei trasporti e la maggior parte di essi seguono una richiesta di parere della Commissione o del Consiglio.⁸³

La sezione TEN ha anche competenza nei servizi d'interesse generale, siano essi o meno di natura economica.⁸⁴ Di tali interessi (SIG), si è discusso fin dalle origini della Comunità Europea e con quest'espressione si designano attività soggette ad obblighi specifici di servizio pubblico, considerate di interesse generale dalla autorità pubbliche.

I SIG rispondono ai bisogni fondamentali dei cittadini e giocano un ruolo chiave nella promozione della coesione sociale e territoriale dell'Unione

⁸² Il secondo comma dell' art. 20 disciplina la cittadinanza europea prevede che: "*I cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati. Essi hanno, tra l'altro:*

- a) *il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membro*
- b) *[...]*".

⁸³ Ne è un esempio il parere del 22 maggio 2013, TEN/506, "Pacchetto energia pulita per i trasporti" elaborato in merito alla comunicazione della Commissione "Energia pulita per i trasporti: una strategia europea in materia di combustibili alternativi" (COM (2013) 17 final) e della conseguente proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (COM (2013) 18 final – 2013/12 COD, formalmente adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 ottobre 2014 come Direttiva 2014/94/UE, GUE L 307 del 28.10.2014, pag. 1 e ss.)

⁸⁴ I servizi di interesse economico generale, sono una specie del *genus* servizi di interesse generale; si tratta di servizi resi nell'ambito di un mercato concorrenziale dove, quindi, si trovano ad operare soggetti privati ma anche soggetti pubblici.

Per la loro caratteristica si pongono in una sorta di zona franca intermedia tra attività economiche, da gestire secondo i canoni dell'efficienza e nell'ambito di un contesto competitivo e attività non economiche da gestire in funzione dell'interesse generale ed in vista di obiettivi di coesione sociale o territoriale, di equità redistributiva ecc. Secondo parte della dottrina (cfr. Gallo, *I servizi di interesse economico generale*, Giuffré, Milano, 2010, p. 253), la qualificazione di un' attività come economica non può essere lasciata in via prioritaria agli Stati membri poiché questi sarebbero indotti a restringere discrezionalmente la nozione in modo da escludere il maggior numero possibile di attività dal mercato e dalla concorrenza e questo andrebbe a discapito dell'effettiva applicazione del diritto dell' Unione Europea negli ordinamenti nazionali.

I servizi considerati di carattere non economico sono invece costituiti da sistemi scolastici obbligatori, protezione sociale ma anche le funzioni inerenti alla potestà pubblica come la sicurezza, giustizia, la difesa ed altro.

Europea, nella realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona. Si è spesso rilevata una difficoltà nel delineare il confine tra “servizio di interesse generale”, “servizio di interesse economico generale” e “servizio che costituisce attività di preminente interesse generale”. Questo comporta, come rilevato da parte della dottrina, delle difficoltà nell’individuazione delle materie che rientrano nell’ambito di applicazione del diritto europeo.⁸⁵

Il Protocollo 26 allegato al Trattato di Lisbona, ribadisce quanto previsto dall’art. 14 TFUE⁸⁶ disponendo che gli Stati membri continuino ad avere ampia discrezionalità nella regolamentazione dei servizi di interesse economico generale e sottolinea l’eterogeneità della qualificazione giuridica di tali servizi che tra l’altro sono diversi a seconda della collocazione geografica, di bisogni, esigenze e contesto sociale degli utenti. Allo stesso tempo il Protocollo prevede che vengano individuate delle linee guida con riferimento ad obblighi e diritti relativi alla prestazione dei servizi di interesse economico generale. Quest’ ultimo aspetto è particolarmente rilevante perché comporta un’ effettiva comunitarizzazione dei valori che si pongono alla base di questi interessi.⁸⁷

Nel 2005 è stato istituito in seno al Comitato, un gruppo di studio per valutare e promuovere le aspettative della società civile in materia di servizi d’ interesse generale. In occasione di un convegno svoltosi il 5 aprile 2006, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha proposto la creazione di un Osservatorio europeo dei servizi di interesse generale, il cui scopo

⁸⁵ Cfr. D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 244-245.

⁸⁶ L’art. 14 TFUE dispone quanto segue: “Fatti salvi l’articolo 4 del trattato sull’Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell’importanza dei servizi di interesse economico generale nell’ambito dei valori comuni dell’Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l’Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell’ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi.

⁸⁷ D. Gallo, op. cit. nota 87, pp. 372 e ss.

precipuo sarebbe promuovere un sistema paneuropeo di valutazione indipendente e uniforme, coinvolgendo in tale processo la società civile organizzata. Al convegno, intitolato “Valutazione delle industrie che forniscono servizi di interesse economico generale” e organizzato dal CESE in collaborazione con la Commissione europea, hanno preso parte oltre un centinaio di persone; la proposta del Comitato non è però stata attuata.⁸⁸

Il CESE ha, in vari pareri, chiesto che vengano incrementate le norme comuni in tale ambito (soprattutto per quanto concerne gestione e finanziamenti, limiti all’azione dell’Unione e diritti dei consumatori) e che vengano fatte valutazioni sull’impatto che il processo di mondializzazione può avere in materia. Nei suoi pareri il CESE si è soffermato in particolare sui servizi di interesse generale da inserire nel processo di dialogo instaurato dalla Commissione a partire dal 1996 con le altre istituzioni e organi dell’Unione, la società civile e il mondo accademico.⁸⁹ Come rilevato da una parte della dottrina, il CESE “adotta un approccio omnicomprensivo alla materia dei servizi pubblici, ravvisando la necessità di considerare globalmente tali servizi, sia quelli economici che di carattere

⁸⁸ In proposito vedi comunicato stampa del 6 aprile 2006 http://europa.eu/rapid/press-release_CES-06-36_it.htm

⁸⁹ I pareri di tratta sono i seguenti: TEN/022, “I servizi di interesse generale”, adottato il 21 ottobre 1999, SOC/067, “I servizi sociali privati senza scopo di lucro nel contesto dei servizi d’interesse generale in Europa”, del 12 settembre 2001, TEN/106, “I servizi di interesse generale”, del 17 luglio 2002, TEN/151, “Libro verde sui servizi di interesse generale”, dell’ 11 dicembre 2003, TEN/196, “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Libro bianco sui servizi di interesse generale”, del 9 febbraio 2005, INT/228, “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno”, del 10 febbraio 2005, TEN/223, “Il futuro dei servizi di interesse generale”, del 6 luglio 2006, TEN/253, “Comunicazione della Commissione - Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d’interesse generale nell’ Unione europea”, del 15 marzo 2007, INT/289, “Il mercato interno dei servizi - Esigenze per il mercato del lavoro e per la protezione dei consumatori”, del 30 maggio 2007, TEN/289, “Una valutazione indipendente dei servizi di interesse generale”, del 25 giugno 2008, TEN/334, “Orientamenti in materia di servizi d’interesse generale e globalizzazione”, del 23 ottobre 2008, TEN/389, “Servizi di interesse economico generale: come ripartire le responsabilità tra l’UE e gli Stati membri?”, del 4 novembre 2009, TEN/421, “Di quali servizi di interesse generale abbiamo bisogno per far fronte alla crisi?”, 15 settembre 2010, TEN/482, “Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa”, 23 maggio 2012, TEN/517, “L’accessibilità economica” dei servizi d’interesse economico generale: definizione, misure, sfide, iniziative europee”, 21 gennaio 2014.

sociale” e mira ad assicurare a tutti, senza disuguaglianze sul territorio dell’Unione, una protezione sociale adeguata, un accesso comodo, a prezzo conveniente ma di buona qualità, ai beni essenziali come i prodotti alimentari, l’alloggio, l’acqua, la mobilità, le comunicazioni ecc.⁹⁰

Nell’attuare questo procedimento è necessario tra l’altro tenere conto del fatto che frequentemente le società che gestiscono gas, elettricità, trasporti, servizi postali, telecomunicazione ecc. si servono di infrastrutture caratterizzate dalla transnazionalità.

La maggior parte dei pareri che il CESE ha adottato in materia di servizi di interesse generale, sono pareri d’ iniziativa.

L’obiettivo che il Comitato ha ritenuto indispensabile perseguire, è costituito dall’emanazione di una direttiva quadro in materia, che pur dotando gli stati membri della necessaria flessibilità, contribuisca a consolidare i principi politici relativi ai SIG evitando, contemporaneamente, di creare contrapposizioni tra quadro giuridico generale e particolare.⁹¹

Il Comitato ha sempre sostenuto che la direttiva sia in questo campo lo strumento giuridico più idoneo poiché evidenzia l’importanza che l’UE attribuisce ai servizi d’interesse economico generale, la titolarità dell’accesso ai servizi in questione direttamente legati alla cittadinanza europea e infine, il conseguimento di una maggiore certezza giuridica nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

I pareri del CESE hanno avuto un forte impatto sfociato nel 2005, nella “Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno”.⁹² Se la proposta aveva per certi aspetti assecondato la volontà del Comitato di adottare una direttiva quadro in

⁹⁰ D. Gallo, op. cit. p. 52, pp. 218 e ss.

⁹¹ Questi aspetti sono stati specificati nei pareri TEN/106, “I servizi di interesse generale”, del 17 luglio 2002, TEN/151, “Libro verde sui servizi di interesse generale”, dell’ 11 dicembre 2003.

⁹² COM(2004) 2 def. - 2004/0001 (COD)

materia, il CESE non aveva dimostrato piena soddisfazione facendo notare che sarebbe stato solo un primo passo verso la realizzazione di un vero e proprio mercato interno dei servizi e che per renderlo efficace si sarebbe dovuto provvedere a correlare questa proposta con quelle relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, alla comunicazione sulla concorrenza nei servizi professionali e a tutto il dibattito sui servizi di interesse generale e sui servizi sociali di interesse generale.⁹³ La direttiva non fu però mai adottata.

Se fino a pochi anni fa, nel periodo immediatamente successivo al Trattato di Lisbona, la possibilità che venisse emanata una direttiva in materia, sembrava completamente sfumata, il 20 dicembre 2011, è entrato in vigore un nuovo pacchetto sui servizi di interesse economico generale. A questo ha seguito, una regolamentazione *de minimis* dei SIG nel 2012 e, infine, nel 2013, la “Guida relativa all’applicazione ai servizi di interesse economico generale con particolare attenzione particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno”.⁹⁴

Pur essendo stata per ora accantonata l’idea di emanare una direttiva quadro, grazie anche alla profonda convinzione del Comitato nella necessità di regolamentare i servizi d’interesse generale, è stato compiuto un ulteriore passo avanti che ha provveduto quanto meno a chiarire i principi fondamentali in materia di aiuti di Stato. È stato introdotto un approccio più proporzionato e diversificato, con norme più semplici in materia di SIEG che sono di portata ridotta o locale o che perseguono un obiettivo sociale. Si

⁹³ INT/228, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, del 10 febbraio 2005.

⁹⁴ Comunicato stampa del 25 aprile 2012, State aid: Commission adopts de minimis Regulation for services of general economic interest (SGEI), consultabile tramite il seguente link: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-402_en.htm?locale=en e descrizione del pacchetto http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html

è al contempo tenuto maggiormente conto degli aspetti relativi alla concorrenza nei casi di dimensioni più ampie.

L'allora Vicepresidente della Commissione europea e Commissario responsabile della concorrenza, Joaquín Almunia, aveva in proposito dichiarato: "Il nuovo pacchetto SIEG offre agli Stati membri un quadro più semplice, più chiaro e più flessibile per sostenere l'erogazione ai cittadini di servizi pubblici di alta qualità che sono diventati ancor più necessari in questi tempi di crisi. Il compito della Commissione è ovviamente quello di garantire che le imprese incaricate di servizi di interesse generale non ricevano una compensazione eccessiva, il che permette di salvaguardare le attività concorrenti e l'occupazione e garantisce un impiego efficiente delle scarse risorse pubbliche".⁹⁵

Il Comitato Economico e Sociale, pur esprimendo negli ultimi pareri la propria delusione e sottolineando come in un momento di crisi economica una regolamentazione più precisa si dimostri ancora più essenziale, ha indubbiamente avuto un ruolo chiave nei progressi che fino ad oggi sono stati compiuti in materia e, come dimostra il parere più recente in quest'ambito, adottato nel gennaio 2014, continua a perseverare al fine di raggiungere un obiettivo che ormai è stato prefissato da oltre 15 anni e per il quale non si riesce a raggiungere una soluzione definitiva.⁹⁶

Un ambito che inevitabilmente oggi esercita un' influenza preponderante nella crescita economica, nel lavoro, nell'innovazione e anche, nel miglioramento della vita dei cittadini, è quello delle tecnologie dell'informazione. La sezione TEN ne promuove l'accesso, mirando all'eliminazione delle disuguaglianze e facendo notare che tutt'oggi,

⁹⁵ Comunicato stampa del 20 dicembre 2011, *Aiuti di Stato: Commissione adotta nuove disposizioni sui servizi di interesse economico generale (SIEG)*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1571_it.htm

⁹⁶ TEN/421, *Di quali servizi di interesse generale abbiamo bisogno per far fronte alla crisi?*, 15 settembre 2010, TEN/482, *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa*, 23 maggio 2012.

secondo statistiche Eurostat, il 25% delle famiglie non possiede una connessione Internet.⁹⁷ Accanto alla promozione dell'accesso alle tecnologie dell'informazione, il lavoro della sezione è volto anche a tutelare “utilizzatori deboli” della rete, quali bambini e persone affette da handicap.

Per concludere, l'ultimo ambito di competenza della sezione specializzata TEN è l'energia. Tale tema risulta di particolare importanza e attualità in un momento storico in cui si comincia ad avere generale cognizione del fatto che certe attività, poste per anni alla base della crescita economica, sono e diventano sempre più, nefaste per l'ambiente causando un cambiamento climatico. A questa problematica è necessario far fronte incrementando l'utilizzo di energie alternative e garantendo allo stesso tempo ai cittadini l'approvvigionamento di energia.

2.1 Accesso a Internet e Agenda digitale

Nel 1993, la Commissione si è occupata per la prima volta in modo approfondito, del concetto di servizio universale nel settore delle telecomunicazioni, allora inteso come rete di sicurezza per consentire a tutti *“l'accesso a un servizio minimo definito di una determinata qualità, e la fornitura di tale servizio a tutti gli utenti, a prescindere dall'ubicazione geografica, alla luce delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo ragionevole”*.⁹⁸

Successivamente, il concetto di servizio universale è stato consolidato nell'ambito di numerose direttive e, data la convergenza continua fra

⁹⁷Per visualizzare le statistiche Eurostat è possibile consultare il seguente link: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Internet_use_statistics_-_individuals

⁹⁸COM(93) 159 def., "Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sulle consultazioni concernenti la relazione sulla situazione esistente nel 1992 nel settore delle telecomunicazioni", accompagnata da un Progetto di Risoluzione che è stata in effetti adottata dal Consiglio il 16.06.1993.

telecomunicazioni, *media* e servizi delle tecnologie informatiche, esso è stato esteso ai servizi di comunicazione elettronica.⁹⁹

Con lo sviluppo della società dell'informazione, si è accentuato il cosiddetto "divario digitale" fra, da un lato, quanti utilizzano le potenzialità offerte dalle reti di comunicazione elettronica per la propria crescita personale e professionale e, dall'altro, quanti non possono sfruttarle perché privi di accesso alle TIC oppure a causa di un deficit di competenze o di interesse.

Al giorno d'oggi, le Tecnologie dell'Informazione e delle Comunicazioni (TIC), sono alla base di una società dell'informazione aperta a tutti e devono quindi tenere conto delle esigenze di tutti i membri della società, e in particolare di quanti rischiano l'esclusione sociale, se si vuole ridurre il divario digitale e ovviare al pericolo di una società altrimenti condannata a due velocità diverse.

Nel 2007 il Comitato ha adottato un parere esplorativo in tema di accessibilità alla rete in previsione di una normativa europea in materia.¹⁰⁰ Il CESE, nel parere esplorativo richiesto dalla Commissione, ha affermato che quest'istituzione dovesse adottare una serie di iniziative tra cui il rafforzamento della legislazione allora vigente per renderla coerente e vincolante al fine di eliminare le disparità osservabili tra gli Stati membri,

⁹⁹Direttiva 95/62/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 1995 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale, Direttiva 97/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni e finalizzata a garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP), Direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998 sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta (ONP) alla telefonia vocale e sul servizio universale delle telecomunicazioni in un ambiente concorrenziale e Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

¹⁰⁰ TEN/295, La futura legislazione in materia di e-accessibilità, 30 maggio 2007. Questo parere era stato anticipato da quello dell'anno precedente intitolato e-Accessibilità, TEN/228 del 15 marzo 2006.

soprattutto nel settore delle comunicazioni elettroniche (specie per quanto riguarda il servizio universale) e dei mercati pubblici. A questo ha aggiunto l'indispensabilità di potenziare *l'acquis* normativo mediante l'adozione di nuove misure sovranazionali basate sugli articoli 19 e 114 TFUE (in materia di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, ex artt. 13 e 95 del Trattato CE), che salvaguardino gli obblighi di accessibilità come obblighi di servizio pubblico di estendere trasversalmente l'e-accessibilità a tutte le politiche comunitarie e infine di adottare misure non vincolanti in materia di e-accessibilità che consentano di migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità e delle persone anziane.

Il Comitato si è, in questo parere, dichiarato favorevole alla comunicazione pubblicata dalla Commissione nel 2005¹⁰¹ sul tema "i2010" che aveva l'obiettivo di definire un nuovo quadro strategico per una società dell'informazione europea, assortito di una serie di iniziative politiche per promuovere l'e-accessibilità.

Tale parere, che qualificava l'accessibilità come diritto umano, è stato seguito da un altro importante parere (TEN/260),¹⁰² conseguente ad un'altra comunicazione in materia da parte della Commissione.¹⁰³ La comunicazione esaminava il funzionamento delle direttive che costituiscono il quadro normativo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica. Illustrava in quale modo il quadro normativo avesse fino ad allora conseguito i suoi obiettivi e individuava i settori nei quali sarebbero stati opportuni cambiamenti. Le modifiche proposte erano state presentate nel documento di lavoro della Commissione che accompagnava la comunicazione al Comitato. Tra queste, emergevano la creazione di uno

¹⁰¹ COM (2005) 229 final

¹⁰² TEN/260, Quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, 16 febbraio 2007.

¹⁰³ COM (2006) 334 def.

spazio unico europeo dell'informazione che comprendesse un mercato interno aperto e competitivo nell'ambito più ampio della strategia per la crescita e l'occupazione. La Commissione rilevava che le comunicazioni elettroniche, alla base dell'intera economia, fossero disciplinate a livello comunitario da un quadro normativo, entrato in vigore nel 2003, che fornisce un'unica serie comune di regole per tutte le comunicazioni che sono trasmesse per via elettronica che si tratti di tecnologia senza fili o fissa, numerica o vocale, basata su Internet o a commutazione di circuito, a utilizzo pubblico o personale. Tale quadro normativo mira a incoraggiare la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, a migliorare il funzionamento del mercato interno e a proteggere gli interessi dei cittadini europei.¹⁰⁴

Nel suo parere, il CESE si era soffermato in particolare su due aspetti. Da un lato, la necessità di prevedere la partecipazione della società civile organizzata, ai fini dell'attuazione di una politica adeguata in materia di e-accessibilità. D'altra parte, l'indispensabilità che gli Stati membri

¹⁰⁴ I principali elementi degli strumenti legislativi del quadro normativo sono i seguenti:
la direttiva quadro che fissa i principi, gli obiettivi e le procedure principali per una politica comunitaria di regolamentazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002),
la direttiva accesso e interconnessione che stabilisce procedure e principi per imporre agli operatori con notevole potere di mercato obblighi intesi a rafforzare la concorrenza nell'ambito dell'accesso e dell'interconnessione delle reti (Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002),
la direttiva autorizzazioni che introduce un sistema d'autorizzazione generale, invece di licenze individuali o di classe, per facilitare l'ingresso nel mercato e ridurre il carico amministrativo che grava sugli operatori (Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo)
la direttiva servizio universale che fissa un livello minimo di disponibilità e di accessibilità dei servizi di comunicazione elettronica di base e garantisce una serie di diritti fondamentali degli utenti e dei consumatori dei servizi di comunicazione elettronica (Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 d'anzì menzionata in nota 9),
la direttiva e-privacy che stabilisce le regole per la protezione della privacy e dei dati personali elaborati in relazione alle comunicazioni trasmesse mediante reti di comunicazione pubblica (Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002)
la direttiva concorrenza della Commissione che consolida le misure giuridiche basate sull'articolo 86 del Trattato che hanno liberalizzato il settore delle telecomunicazioni nel corso degli anni (non è oggetto del riesame),
la raccomandazione della Commissione dell'11 febbraio 2003 sui mercati rilevanti che definisce un elenco di 18 sottomercati che le autorità nazionali di regolamentazione devono esaminare. Dopo l'adozione da parte del CESE del parere TEN/260, nuove Raccomandazioni in materia sono state adottate dalla Commissione il 17 dicembre 2007 e il 9 ottobre 2014

prevedessero azioni di sostegno in modo da garantire, a persone anziane e disabili, di accedere alla società dell'informazione e all'uso delle nuove tecnologie quali strumenti atti a realizzare la loro integrazione sociale, evitarne l'esclusione digitale e migliorare la loro qualità di vita.

L'opinione del Comitato è stata valutata positivamente ma solo in parte inserita nella modifica alle direttive del 2002 che istituivano un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, disciplinavano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica, alle risorse correlate, l'interconnessione e infine le autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica.¹⁰⁵ Nella direttiva di modifica 2009/140/CE, adottata il 25 novembre 2009, si rinviene un accenno alla tutela per le persone con disabilità nel considerando (22) in cui è stabilito che “conformemente agli obiettivi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili, è opportuno che il quadro normativo assicuri che tutti gli utilizzatori, comprese le persone disabili, anziane e quelle con esigenze sociali particolari, possano accedere facilmente a servizi di alta qualità a prezzi contenuti”. Non è stato però fatto cenno all'obbligo per gli Stati di istituire un particolare sistema di ausilio per le categorie di soggetti maggiormente coinvolte da questa problematica.

Per quanto concerne invece l'importanza del coinvolgimento della società civile prima dell'emanazione di norme nazionali applicative della direttiva, l'impatto e l'influenza del parere del CESE è notevole. La necessità di effettuare una consultazione pubblica da parte degli Stati membri prima di adottare misure specifiche, aspetto a cui il Comitato tiene particolarmente, essendo questo il pilastro della sua attività, si rinviene non solo nel

¹⁰⁵ 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica. Vedi p. 58 per ulteriori informazioni sulle direttive in questione.

considerando (45) ma anche e soprattutto, negli articoli che hanno sostituito le disposizioni precedenti.¹⁰⁶

Nel parere intitolato “Riflessi sul servizio universale delle comunicazioni elettroniche”,¹⁰⁷ il CESE ha fatto notare come, ancora a fine 2008, le tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC), che si ponevano già alla base di una società dell’informazione aperta a tutti e pertanto avrebbero dovuto tenere conto delle necessità di tutti i membri della società, non fossero ancora accessibili per molti cittadini; questi non avevano accesso alle reti e ai servizi o non disponevano delle necessarie competenze. Solo negli ultimi anni, infatti, il servizio universale nel settore delle comunicazioni elettroniche, che dovrebbe garantire a tutti gli utenti

¹⁰⁶ Il testo completo della disposizione (22) della Direttiva modificatrice 2009/140/CE delle disposizioni di cui alla nota precedente (entrata in vigore il 19 dicembre 2012) prevede quanto segue: “Conformemente agli obiettivi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili, è opportuno che il quadro normativo assicuri che tutti gli utilizzatori, comprese le persone disabili, anziane e quelle con esigenze sociali particolari, possano accedere facilmente a servizi di alta qualità a prezzi contenuti. La dichiarazione 22 allegata all’atto finale del trattato di Amsterdam prevede che, nell’elaborazione di misure a norma dell’articolo 95 del trattato, le istituzioni della Comunità tengano conto delle esigenze dei portatori di handicap”. Il punto (45) statuisce invece che: “Gli Stati membri dovrebbero prevedere un adeguato periodo di consultazione pubblica prima dell’adozione di misure specifiche, onde assicurare che le imprese fornitrici di reti pubbliche di comunicazioni o servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico prendano i necessari provvedimenti di natura tecnica e organizzativa per gestire opportunamente i rischi per la sicurezza delle reti e dei servizi o per garantire l’integrità delle loro reti”. L’art. 6, che sostituisce i precedenti artt. 6 e 7 della Direttiva quadro 2002/21/CE prevede che: “Fatti salvi i casi che rientrano nel campo di applicazione dell’articolo 7, paragrafo 9, e degli articoli 20 o 21, gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali di regolamentazione, quando intendono adottare misure in applicazione della presente direttiva o delle direttive particolari o quando intendono imporre limitazioni conformemente all’articolo 9, paragrafi 3 e 4, che abbiano un impatto rilevante sul relativo mercato, diano alle parti interessate la possibilità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di misura entro un termine ragionevole. Le autorità nazionali di regolamentazione rendono pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Gli Stati membri garantiscono la creazione di un unico punto d’informazione attraverso il quale si possa accedere a tutte le consultazioni in corso. Il risultato della procedura di consultazione deve essere reso pubblicamente disponibile attraverso l’autorità di regolamentazione nazionale, salvo nel caso di un’informazione riservata, nel rispetto della legislazione comunitaria e nazionale sulla riservatezza in campo commerciale. Ulteriore esempio si rinviene nel nuovo articolo 12, che nella prima parte del terzo comma stabilisce che “Gli Stati membri provvedono affinché le autorità nazionali, previo adeguato periodo di consultazione pubblica nel corso del quale tutte le parti interessate hanno la possibilità di esprimere le proprie opinioni [...]”.

¹⁰⁷ TEN/353, “Riflessioni sul servizio universale delle comunicazioni elettroniche”, del 4 dicembre 2008

prestazioni minime prestabilite e qualità soddisfacente a un prezzo accessibile, è riuscito un minimo a colmare il divario digitale.

Con questo parere, il Comitato si è posto all'avanguardia nell'affermare che l'accesso generalizzato alla banda larga non solo rappresenta una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne e un aspetto importante dell'agenda di Lisbona, ma è anche divenuto un elemento fondamentale per il benessere e la e-inclusione.

Nel medesimo parere, il CESE ha riconosciuto che, in alcuni casi, l'esclusione digitale dipende da fattori comportamentali o culturali, superabili con il passare del tempo, in altri essa è da ricondurre a disuguaglianze strutturali nell'organizzazione dell'economia e della società. Ancora oggi, il problema principale è costituito dalle profonde disuguaglianze sociali, le cui manifestazioni più evidenti sono le disparità di accesso all'occupazione, alla formazione e alle opportunità di apprendimento permanente, ai beni di consumo e ai servizi, ai servizi pubblici, all'inclusione sociale, alla partecipazione democratica. Nel Considerando (56) è stata, anche se non testualmente, inserita tale osservazione del CESE poiché in questa disposizione si statuisce che "Nel valutare la proporzionalità degli obblighi e delle condizioni da imporre, le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero tener conto della diversità delle condizioni di concorrenza esistenti nelle diverse zone all'interno dei rispettivi Stati membri".

L'esclusione digitale interessa diversi aspetti che riguardano le apparecchiature vere e proprie, l'accesso, la formazione necessaria e l'assistenza agli utenti. Il CESE ha sempre sostenuto che per combattere il divario sia necessaria la presenza di tre aspetti, ovvero: l'accesso alla formazione in materia di nuove tecnologie, l'accesso al materiale e la

connessione.¹⁰⁸ Nel parere summenzionato, il Comitato invita gli Stati membri a prevedere, nel quadro del servizio universale, degli aiuti finanziari per facilitare l'accesso a Internet, agevolandone altresì l'uso.

Nel 2014, la sezione TEN ha elaborato ulteriore parere d'iniziativa dedicato ad approfondire specificamente il tema, già anticipato nel 2007, de "L'accessibilità come diritto umano".¹⁰⁹ Non essendo stata presa in debita considerazione dalla Direttiva 2009/140/CE, la tutela delle categorie più deboli, il Comitato ha tenuto nuovamente ad evidenziare che l'accessibilità è una condizione basilare per la sostenibilità e per la sua dimensione sociale, per la lotta contro la povertà e l'emarginazione e per la promozione della coesione sociale.

Il Comitato, pur riconoscendo che sono stati compiuti importanti progressi in settori come i trasporti e le telecomunicazioni (ad es. l'Agenda digitale), asserisce la necessità di ulteriori interventi, anche nell'ambito del mercato interno sottolineando come la mancanza di accessibilità costituisce una discriminazione già di per sé. Ha in questa occasione invitato il Consiglio a sbloccare la proposta di direttiva presentata dalla Commissione già nel

¹⁰⁸Per quanto concerne la formazione, l'incapacità di servirsi di un computer o di Internet, che spesso si manifesta con un totale disinteresse per questi strumenti, è sempre più penalizzante e determina un divario sociale non solo per gli esclusi, ma anche per coloro che fanno fatica ad adattarsi alle nuove tecnologie.

In questo contesto, particolare attenzione deve, secondo il CESE, essere rivolta agli anziani restii a familiarizzarsi con l'ambiente digitale (divario generazionale), per i quali dovranno essere concepiti programmi di "alfabetizzazione digitale" adatti alle loro esigenze specifiche.

IL Comitato sottolinea come sia necessario sostenere i progetti nazionali e locali di inclusione digitale e i microprogetti di comunità e organizzazioni che aiutino i cittadini in difficoltà a impadronirsi degli strumenti tecnologici, in particolare prevedendo micro-finanziamenti destinati a progetti di formazione a livello locale, centri pubblici di accesso collettivo a Internet e totem interattivi nei locali pubblici, utilizzabili come punti di accesso gratuiti a Internet. Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe pubblicare regolarmente esempi delle migliori pratiche in materia.

Per quanto riguarda l'accesso materiale, il CESE affermava nel 2008 che la comunicazione elettronica, a causa dei costi del materiale di base (computer, software, modem), potesse risultare proibitiva per alcune famiglie.

Il CESE concludeva che gli effetti cumulati dell'integrazione dei vari ambienti applicativi nel mondo di Internet, dell'aumento dei collegamenti e della crescente digitalizzazione delle informazioni esigono sempre più una connessione a banda larga (alta velocità), specialmente quando si utilizzano delle nuove applicazioni.

¹⁰⁹TEN/515, L'accessibilità come diritto umano, 21 gennaio 2014

2008¹¹⁰ e recante l'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 (il principio in questione trova il suo fondamento nell'art. 19.1 del TFUE, è richiesta in materia la procedura legislativa speciale secondo la quale il Consiglio deve deliberare all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo).

Nel citato parere del 2014, il Comitato invita, inoltre, la Commissione a rispettare l'impegno assunto consistente nel presentare un Atto europeo in materia di accessibilità giuridicamente vincolante ed il Parlamento europeo e il Consiglio a portare a termine l'attuale proposta di direttiva relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici, in linea con il parere che il Comitato aveva adottato nel 2013 sul tema Accessibilità dei siti web degli enti pubblici¹¹¹ e in accordo con il Forum europeo per le disabilità.

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

Dal punto di vista del Comitato, le istituzioni dell'UE, nel dare attuazione alle disposizioni della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, dovrebbero includere l'accessibilità alla normalizzazione,

¹¹⁰ COM(2008) 426 final. Il Comitato si era espresso molto favorevolmente su questa proposta già nel 2008, con parere adottato il 14 gennaio 2009 e pubblicato sulla GUE C 182 del 4.08.2009, pag. 19 e ss., formulando suggerimenti specifici per migliorare ulteriormente il testo nonché per meglio affrontare i casi di c.d. "discriminazione multipla" legata ad una molteplicità di fattori coincidenti; il Parlamento si è espresso a sua volta a favore con risoluzione legislativa del 2 aprile 2009 (GUE C 137 del 27.05.2010, pag. 68 e ss.); il Consiglio ha tenuto l'ultimo dibattito sulla proposta l'11 dicembre 2014 sotto Presidenza italiana, ma non ha ancora raggiunto sul testo un accordo unanime, come è richiesto dall'Art. 19.1 TFUE.

¹¹¹ TEN/507, Accessibilità dei siti web degli enti pubblici, 14 maggio 2013

all'armonizzazione, ai requisiti tecnici, agli incentivi alle imprese, alle politiche sindacali e ai contratti collettivi.

Nelle sue conclusioni, il Comitato afferma che 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.¹¹² Dal parere emerge il rimprovero che il Comitato rivolge ha Stati membri e Unione che in molti casi hanno utilizzato la crisi e le conseguenti misure di austerità come pretesto per mettere a rischio l'accessibilità in quanto diritto umano. Ha aggiunto tra l'altro che i progressi raggiunti in materia di accessibilità senza barriere per i soggetti disabili, non possono che avere ricadute positive sulla società e l'economia in generale, creando nuovi posti di lavoro e apportando valore aggiunto.

Il Comitato ha in questo parere ribadito molte delle proprie convinzioni, la maggior parte di esse era infatti già presente nei pareri precedenti ma la speranza del CESE è indubbiamente quella di raggiungere una tutela e garanzia dei diritti umani correlati all'utilizzo di Internet, che è tra l'altro notevolmente incrementato negli ultimi anni, ancora più elevata. Essendo un parere estremamente recente e oltretutto d' iniziativa, è difficile valutare se e quando si rinverrà un riscontro di esso nelle future normative vincolanti ma, allo stesso tempo, trattandosi di un argomento ampiamente e tutt'ora discusso, ci sono buone probabilità che almeno in parte i suggerimenti dell' organo consultivo possano trovare rispondenza in una direttiva.

¹¹² TEN/515, L'accessibilità come diritto umano, 21 gennaio 2014.

2.2 Pedopornografia

Il progresso della tecnologia e la sempre maggiore facilitazione nell'accesso a Internet possono provocare delle conseguenze cui è necessario far fronte e su cui il Comitato Economico e Sociale si è generalmente pronunciato. Tra queste problematiche emergono in particolar modo la tutela dei dati personali, il Diritto d'Autore e la proprietà intellettuale,¹¹³ gli attacchi informatici e la prevenzione dei rischi legati alla pedopornografia.

Con la Decisione quadro 2004/68/GAI¹¹⁴, riguardante la lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, l'allora Comunità Europea ha preso posizione su un tema estremamente delicato che riguarda violazioni dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali di tutti i bambini ad una crescita, un'educazione e uno sviluppo armonioso. La pornografia minorile è forse la conseguenza peggiore che può essere causata da Internet. La Decisione, al Considerando 7, stabilisce la necessità di intraprendere un approccio globale, tramite una cooperazione giudiziaria tra Stati, che comprenda quali parti integranti, elementi costitutivi della legislazione penale, comuni a tutti gli Stati membri e l'indispensabilità di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. La decisione provvede anche a fornire le definizioni di bambino¹¹⁵, pornografia infantile¹¹⁶, sistema informatico¹¹⁷. L'art. 2 della Decisione quadro definisce invece quali siano le condotte criminose che ogni singolo Stato membro deve qualificare come reato afferente allo sfruttamento sessuale dei

¹¹³ Di questi due aspetti si sono in particolare occupate le sezioni SOC e INT rispettivamente con i pareri SOC/455, Regolamento generale sulla protezione dei dati, 23 maggio 2012 e INT/418, Diritti di proprietà intellettuale, 14 luglio 2011.

¹¹⁴ Emanata dal Consiglio il 22 dicembre 2003.

¹¹⁵ Persona d'età inferiore ai 18 anni.

¹¹⁶ Materiale pornografico che ritrae o rappresenta visivamente.

¹¹⁷ Qualsiasi dispositivo o sistema di dispositivi interconnessi o collegati, dei quali uno o più di uno opera il trattamento automatico di dati secondo un programma.

bambini.¹¹⁸ Gli stati membri devono impegnarsi ad adottare le misure necessarie affinché siano punibili come reati la produzione di pornografia minorile, la distribuzione, diffusione o trasmissione della stessa, l'offerta, la messa a disposizione, l'acquisto o il possesso di pornografia minorile.

In merito il Comitato Economico e Sociale è intervenuto con diversi pareri della sezione TEN, l'ultimo dei quali risale al 2008, con l'obiettivo di incoraggiare iniziative volte a proteggere i bambini durante l'utilizzo di Internet.¹¹⁹

Nel suo parere del 2008 il CESE, pur approvando gli sforzi compiuti fino a quel momento, ha proposto ulteriori misure per il raggiungimento dell'obiettivo. In particolare il Comitato ha notato che Internet e le altre tecnologie della comunicazione, che in origine erano state concepite e ideate come strumenti di comunicazione per esperti e ricercatori, sono ormai usate correntemente nelle famiglie, nelle scuole, nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni nella maggior parte del mondo. I minori sono quindi divenuti utenti attivi e in misura crescente delle tecnologie in linea e se da un lato possono trarre dei vantaggi dall'utilizzo dei mezzi di comunicazione e ricerca informatici, dall'altro, sono anche esposti ad alcuni gravi rischi. A titolo esemplificativo si possono annoverare abusi sessuali documentati da fotografie, filmati o registrazioni audio (materiale pedopornografico) e l'aggravamento di questi maltrattamenti a causa della diffusione *online* e quindi su scala mondiale, i contatti diretti avviati al fine di attirare i minori con comportamenti falsamente amichevoli al fine di abusarne sessualmente (*grooming*); il bullismo *on-line* a danno dei minori.

¹¹⁸ Queste sono in particolare: Costringere un bambino alla prostituzione o alla produzione di spettacoli di carattere pornografico, partecipazione ad attività sessuali con un bambino qualora si faccia uso di coercizione, forza o minaccia o si dia in pagamento denaro o altre forme di remunerazione.

¹¹⁹ TEN/343, La protezione dei minori che usano Internet, 29 maggio 2008.

Sotto il profilo giuridico, il Comitato specifica che occorre fare una distinzione fondamentale tra ciò che è già qualificato come illecito e ciò che è più generalmente dannoso, poiché, a seconda dei casi, cambiano i metodi, le strategie e gli strumenti da usare.

L'obiettivo che il CESE mirava a raggiungere con questo parere, era l'adozione di una legislazione armonizzata tra gli Stati membri che venisse attuata e applicata a livello nazionale e includesse almeno gli elementi menzionati dalla Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa: la definizione del concetto di materiale pedopornografico, il fatto che la pornografia infantile riguarda i minori di età inferiore ai 16 anni, il fatto che il possesso e la visione/scarico di materiale pedopornografico debbano essere reati punibili con lunghe pene detentive. Conformemente a questa posizione, richiedeva l'accertamento che le poche disposizioni fissate su scala europea, fossero effettivamente messe in pratica dagli Stati membri.

Il CESE faceva notare in questo parere che Internet non è di proprietà di grandi gruppi multinazionali né è gestito da gruppi che ne controllino il contenuto ma si compone di centinaia di milioni di pagine pubblicate da numerosissimi internauti e, di conseguenza la sorveglianza o il controllo completo del contenuto illecito è praticamente impossibile da effettuare. È tuttavia possibile intervenire per ridurre il volume di contenuti illeciti disponibile se tutti gli attori interessati cooperano, con azioni locali (a livello delle famiglie), nazionali ed internazionali (compreso il cibernazio). Nel 2007, infatti, la Internet Watch Foundation (fondazione per la sorveglianza di Internet) ha individuato 2.755 siti pedopornografici, ospitati in tutto il mondo. Per l'80% si tratta di siti commerciali, che cambiano spesso ospite e regione per evitare di essere individuati. Queste tattiche, associate alla complessa natura multinazionale dei reati, fanno sì che solo una reazione concertata a livello mondiale, che coinvolga le autorità

preposte al rispetto delle leggi, i governi e il settore Internet a livello internazionale, permetterà di indagare efficacemente su questi siti, sul loro contenuto e sulle organizzazioni che si nascondono dietro di loro.

A Internet può essere attribuito il miglioramento della qualità della vita di numerose persone, in particolare dei giovani, delle persone anziane e di un buono numero di persone disabili. È uno strumento di comunicazione unica, che diventa sempre più una “rete sociale”. Ne conseguono però nuove dinamiche per quanto riguarda i modi di vita, le famiglie ed i modelli d'occupazione che hanno portato all'aumento dei periodi di tempo trascorsi in modo più indipendente o isolato. Di conseguenza, la protezione dell'utente, in particolare l'utente vulnerabile e specialmente i minori, è una priorità la cui responsabilità non può essere lasciata alle sole persone incaricate della loro custodia.

Nel 2011, è finalmente entrata in vigore una direttiva in materia di pornografia minorile che ha sostituito la Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.¹²⁰ Tale direttiva, pur non facendo diretto riferimento alla Convenzione sulla criminalità informatica del Consiglio d'Europa, siglata a Budapest il 23 novembre 2001 ed entrata in vigore il 1° luglio 2004,¹²¹ definisce chiaramente, come auspicato dal CESE, il concetto di materiale pornografico e i soggetti da tutelare prevedendo una pena detentiva per coloro che commettano tali crimini. In particolare i Considerando (13) e (14) statuiscono rispettivamente che “La pena detentiva massima prevista dalla presente direttiva per i reati a cui essa fa riferimento dovrebbe

¹²⁰Direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio.

¹²¹ La Convenzione è il primo trattato internazionale sulle infrazioni penali commesse via internet e su altre reti informatiche, e tratta in particolare le violazioni dei diritti d'autore, la frode informatica, la pornografia infantile e le violazioni della sicurezza della rete. Contiene inoltre una serie di misure e procedure appropriate, quali la perquisizione dei sistemi di reti informatiche e l'intercettazione dei dati.

Il suo obiettivo principale, enunciato nel preambolo, è perseguire una politica penale comune per la protezione della società contro la cibercriminalità, in special modo adottando legislazioni appropriate e promuovendo la cooperazione internazionale.

applicarsi almeno alle forme più gravi di tali reati” e che “per raggiungere il massimo della pena detentiva previsto dalla presente direttiva per i reati di abuso e sfruttamento sessuale dei minori e pornografia minorile, gli Stati membri possono combinare le pene detentive previste nella legislazione nazionale per tali reati” ma allo stesso tempo al considerando successivo viene specificato che pur esistendo un obbligo per gli Stati membri di prevedere delle sanzioni in materia nel proprio diritto nazionale, la direttiva non crea obblighi riguardo all’applicazione delle sanzioni nei casi specifici.

Sempre in conformità con quanto richiesto dal Comitato Economico e Sociale, l’ art. 1 della direttiva stabilisce “le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori, pornografia minorile e adescamento di minori per scopi sessuali. Essa introduce altresì disposizioni intese a rafforzare la prevenzione di tali reati e la protezione delle vittime”.

Una delle disposizioni di chiusura è particolarmente significativa, poiché rispecchia pienamente la richiesta del CESE di controllare l’ effettiva applicazione da parte degli Stati, delle normative europee in materia di pedopornografia. Il primo comma dell’ art. 28 stabilisce che entro il 18 dicembre 2015, la Commissione debba presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione in cui vengano valutate le misure adottate dagli Stati membri, per conformarsi alla direttiva stessa, con l’ aggiunta, se necessario, di un’ ulteriore proposta legislativa.

2.3 Il Comitato e il Trattamento dei dati personali.

Per quanto riguarda la tutela dei dati personali, si deve fare un diretto rinvio alla Direttiva 95/46/CE adottata il 24 ottobre 1995 da Parlamento europeo e

Consiglio.¹²² La regolamentazione si era allora resa necessaria per tener conto di un'integrazione sempre più stretta tra popoli e stati europei.

È in effetti apparso necessario che la regolamentazione della tutela dei dati prevedesse delle forme concrete anche di tutela dei Diritti Umani.¹²³ Attraverso l'emanazione della Direttiva 95/46/CE, il legislatore comunitario ha mirato in particolar modo a regolare la possibilità di trasferimento dei dati tra Stati membri che è necessaria al fine di migliorare lo sviluppo delle attività economiche, a impedire operazioni economiche che potessero falsare la concorrenza all'interno del mercato europeo, a eliminare eventuali ostacoli che potessero impedire alle amministrazioni degli Stati membri di porre in essere tutte le azioni necessarie per l'applicazione del Diritto Comunitario, a favorire la libera circolazione, a esentare dalla garanzia della privacy il trattamento dei dati personali in caso di questioni che mettessero a repentaglio la sicurezza statale.

Nel 2012, al Comitato Economico e Sociale è giunta una comunicazione della Commissione in merito a proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati.¹²⁴ Nonostante dell'ambito informatico sia generalmente competente la sezione TEN, questo parere è stato elaborato nel 2012 dalla sezione "Lavoro, affari sociali e cittadinanza" (SOC).

In questo parere, il Comitato sostiene che ogni cittadino o residente nell'Unione gode automaticamente dei diritti fondamentali iscritti nella Carta e nei trattati; tali diritti sono anche riconosciuti dal diritto degli Stati membri e, nella maggior parte degli Stati membri, a livello costituzionale.

¹²² G.U.C.E. L 281/31 del 23 novembre 1995.

¹²³ Russo S., Scavizzi R., *Manuale di Diritto Comunitario dell'informatica*, Milano, 2010, pp. 41 e ss.

¹²⁴ COM(2012) 11 final – 2012/0011 (COD). Questa proposta di regolamento fa parte di un più ampio "pacchetto" per un aggiornamento dell'acquis in tema di protezione dei dati che include anche una proposta di direttiva.

Altri diritti, come il diritto all'immagine o alla protezione della vita privata, completano e rafforzano il diritto alla protezione dei dati personali. Deve essere possibile far rispettare anche questi diritti, consentendo di chiedere a un sito Internet di modificare o rimuovere un profilo personale o un file dal server e, in caso di inadempienza, di ricorrere a un giudice perché questo formuli un'ingiunzione al riguardo.

La conservazione di archivi contenenti dati individuali è indispensabile alla pubblica amministrazione¹²⁵, alla gestione del personale nelle imprese, ai servizi commerciali, alle associazioni e ai sindacati, ai partiti politici o alle reti sociali e ai motori di ricerca su Internet. Tuttavia, per proteggere la vita privata delle persone che vi sono legalmente iscritte, è necessario che tali archivi, che rispondono a finalità diverse, raccolgano soltanto i dati essenziali alle rispettive finalità e che non siano collegati fra loro mediante le TIC (acronimo per tecnologie dell'informazione e della comunicazione) senza che vi sia necessità e protezione legale.

Considerando questa premessa il risultato auspicato dal CESE, consiste essenzialmente nella necessità che le persone i cui dati sono tenuti in archivi di privati o soggetti comunque non aventi la qualifica di pubbliche amministrazioni, dovrebbero poter avere accesso a tali archivi in modo da eliminare, quando lo desiderano i dati che li riguardano. Per quanto riguarda gli archivi tenuti dalle pubbliche amministrazioni, tutti dovrebbero avere un diritto di correzione in caso di errore e di eliminazione dei dati qualora l'iscrizione negli archivi sia diventata inutile.

Il CESE dichiara poi di accogliere con favore l'orientamento generale della Commissione e riconosce che gli obiettivi della direttiva 95/46/CE consolidata rimangono attuali, anche se, dopo 17 anni, e con tutti i cambiamenti tecnologici e sociali intervenuti nell'ambiente digitale, una revisione profonda delle norme è ormai indispensabile. L'organo porta ad

¹²⁵ Parere CESE 1055/2012 in merito al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico.

esempio il fatto che la direttiva 95/46/CE non tratta alcuni aspetti dello scambio transfrontaliero d'informazioni e di dati fra amministrazioni incaricate della repressione dei reati penali e dell'esecuzione delle sentenze nel quadro della cooperazione giudiziaria e di polizia. Questa questione è affrontata nel progetto di direttiva compreso nel pacchetto sulla protezione dei dati¹²⁶, sul quale il Comitato non si è specificamente espresso.¹²⁷

Il CESE affermava di approvare in linea di principio gli obiettivi della proposta di regolamento, che rientrano nel settore della protezione dei diritti fondamentali e seguono da vicino il parere del Comitato¹²⁸, in particolare con riguardo all'istituzione di un complesso unico di norme valido in tutta l'Unione che garantisca il livello più elevato possibile di protezione dei dati; la riaffermazione esplicita della libertà di circolazione dei dati a carattere personale all'interno dell'UE; l'abolizione di diversi obblighi amministrativi inutili che, secondo la Commissione, consentirà un risparmio annuale di circa 2,3 miliardi di euro per le imprese; l'obbligo imposto alle imprese e alle organizzazioni di notificare all'autorità di controllo nazionale le violazioni gravi dei dati a carattere personale nel modo più tempestivo (se possibile, entro 24 ore); la possibilità per i cittadini di rivolgersi all'autorità incaricata della protezione dei dati nel loro paese, anche quando i loro dati siano trattati da un soggetto stabilito al di fuori del territorio dell'UE; l'accesso agevolato ai propri dati, nonché il trasferimento dei dati personali da un fornitore di servizi all'altro (diritto alla portabilità dei dati); un "diritto all'oblio" digitale che garantisca ai cittadini la migliore gestione dei rischi legati alla protezione dei dati online, con la facoltà di ottenere la cancellazione dei dati che li riguardano quando non vi siano motivi legittimi a giustificarne la conservazione; il rafforzamento, rispetto alla situazione

¹²⁶ COM (2012) 10 final.

¹²⁷ Il Parlamento europeo ha espresso il suo parere in prima lettura sul progetto di direttiva e la relativa proposta della Commissione è ancora in discussione al Consiglio.

¹²⁸ Cfr. parere del CESE - [GU C 248 del 25.8.2011, pag. 123](#).

attuale, del ruolo delle autorità nazionali indipendenti incaricate della protezione dei dati, affinché queste possano far applicare e rispettare meglio le norme dell'UE sul territorio dello Stato in cui si trovano, in particolare grazie al potere d'infliggere sanzioni alle imprese che infrangono le regole, che potranno arrivare fino a un milione di euro o al 2 % del fatturato mondiale annuo dell'impresa stessa; la neutralità tecnologica e l'applicazione a tutti i trattamenti dei dati, siano essi automatizzati o manuali; l'obbligo di effettuare valutazioni d'impatto relative alla protezione dei dati. Il CESE dimostra la propria soddisfazione per l'attenzione posta da parte della Commissione sulla protezione dei diritti fondamentali e si dichiara pienamente d'accordo con la scelta della base giuridica proposta (art.16.2 congiuntamente all'art. 114.1 TFUE), utilizzata per la prima volta nella normativa. Esso inoltre sottolinea la grande importanza della proposta per la realizzazione del mercato unico e i suoi effetti positivi nel quadro della strategia Europa 2020. Per quanto riguardava la scelta del regolamento, una parte dei membri del CESE, senza distinzioni di gruppo, si era dichiarata d'accordo con la Commissione ritenendo che si trattasse dello strumento giuridico più adeguato per garantire un'applicazione uniforme e lo stesso livello elevato di protezione dei dati in tutti gli Stati membri; un'altra parte invece considerava la direttiva lo strumento più idoneo a salvaguardare il principio di sussidiarietà e proteggere i dati, soprattutto negli Stati membri che garantiscono già una protezione più elevata di quella definita nella proposta della Commissione.

Il Comitato ha quindi invitato la Commissione a motivare meglio la sua proposta, rendendo più esplicite la compatibilità col principio di sussidiarietà e le ragioni per cui la scelta di un regolamento è considerata indispensabile per raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Poiché si tratterebbe¹²⁹ di un regolamento immediatamente e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, senza bisogno di una procedura di recepimento, il CESE aveva affermato la necessità di garantire da un lato, la coerenza delle traduzioni in tutte le lingue, cosa che invece non era accaduta con la proposta, dall'altro un maggiore differenziazione giuridica sulla base delle diverse esigenze del trattamento dei dati. Sicurezza e sorveglianza e commercio online dovrebbero avere quindi un regime giuridico molto diverso. In linea generale, il parere espresso sulla proposta della Commissione presentava contenuti simili all'opinione formulata dal Garante europeo della protezione dei dati.¹³⁰

Aspetti molto importanti dello strumento giuridico e del funzionamento del sistema dipendono dai futuri atti delegati e secondo il Comitato, una possibile soluzione, sarebbe quella di disciplinare direttamente a livello europeo, almeno una parte delle deleghe. Altre deleghe potrebbero rientrare tra le competenze delle autorità nazionali di vigilanza o delle loro associazioni a livello europeo.¹³¹ Ciò rafforzerebbe l'applicazione dei principi di sussidiarietà e contribuirebbe ad accrescere la certezza del diritto.

Dopo oltre due anni di trattative ed emendamenti, il regolamento non è stato ancora adottato.

In un altro parere, il TEN/550 del 10 luglio 2014 dedicato agli attacchi informatici, il Comitato auspica la creazione di un'autorità europea per la sicurezza informatica¹³² che sia in grado di ricoprire il ruolo guida

¹²⁹ La procedura legislativa è ancora in corso e l'ultima discussione in sede di Consiglio ha avuto luogo il 4 dicembre 2014 sotto Presidenza italiana.

¹³⁰ Parere del Garante europeo della protezione dei dati sul tema *Pacchetto di riforma della protezione dei dati (Opinion of the European Data Protection Supervisor on the data protection reform package)* del 7 marzo 2012.

¹³¹ Cfr. l'obiezione di non conformità al principio di sussidiarietà formulata dal Senato francese.

¹³² Sul modello dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), l'autorità centrale per il settore dell'aviazione.

necessario a livello dell'UE per affrontare il complesso lavoro di attuazione di una strategia europea efficace in materia di sicurezza informatica.

Un fattore per un elevato livello di sicurezza informatica in Europa, è costituito dalla presenza di cittadini informati e responsabilizzati. Il Comitato sostiene che educare i cittadini alla sicurezza informatica personale, compresa la protezione dei dati personali, dovrebbe essere una componente fondamentale tanto dei programmi scolastici quanto di quelli di formazione sul luogo di lavoro. Inoltre, l'UE dovrebbe promuovere su tutto il suo territorio programmi e campagne d'informazione riguardo a questi temi rivolti al grande pubblico.

La normativa dovrebbe imporre alle imprese un approccio proattivo alla protezione dagli attacchi informatici, anche attraverso il ricorso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sicure e affidabili nonché alla formazione del personale sulle politiche di sicurezza informatica, analogamente a quanto già avviene sui temi della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

Ciascuno Stato membro dovrebbe istituire un ente incaricato di informare, educare e sostenere il settore delle piccole e medie imprese (PMI) sulle questioni delle buone pratiche nel campo della sicurezza informatica. Le grandi società possono facilmente reperire le conoscenze di cui hanno bisogno, mentre le PMI devono essere sostenute.

Si dovrebbe ampliare il mandato dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA), dotandola inoltre dei fondi necessari affinché essa possa farsi carico in modo più diretto, di programmi di educazione e di sensibilizzazione alla sicurezza informatica destinati ai cittadini e alle PMI.

La consapevolezza delle responsabilità di aziende e organizzazioni in materia di sicurezza informatica va rafforzata a livello dei loro consigli di

amministrazione, ed i dirigenti di tutti questi enti devono essere espressamente informati delle potenziali responsabilità derivanti per la loro azienda od organizzazione dall'attuazione di strategie o azioni inadeguate nel campo della sicurezza informatica.

Visto il ruolo fondamentale che ricoprono nell'erogazione di servizi online, a tutti i fornitori di servizi Internet dell'UE incombe la particolare responsabilità di proteggere i loro clienti da attacchi informatici; tale responsabilità dovrebbe, secondo il Comitato essere definita e sancita da una normativa europea.

L'UE dovrebbe inoltre imporre una serie di requisiti e obblighi specifici in materia di sicurezza anche ai fornitori di servizi di *cloud computing*, in modo da garantire la realizzazione in tempi rapidi delle grandi potenzialità di crescita economica insite nell'espansione dinamica di questa tecnologia.

Il Comitato ritiene che le misure volontarie siano insufficienti e che sia necessario imporre obblighi regolamentari rigorosi agli Stati membri onde garantire l'armonizzazione, la gestione e l'effettiva attuazione della sicurezza informatica a livello europeo. Occorrerebbe inoltre introdurre una normativa che prevedesse l'obbligo di notifica di incidenti di rilievo nel campo della sicurezza informatica per tutte le imprese e organizzazioni, e non solo per i fornitori di infrastrutture critiche: questo contribuirebbe a rafforzare la risposta dell'UE alle minacce e a diffondere una maggiore conoscenza e comprensione degli attacchi informatici, in modo da poter mettere a punto strategie di difesa più efficaci.

Il parere del Comitato contiene inoltre una esortazione all'UE ad adottare un approccio basato sulla progettazione nel contrastare i rischi di attacchi informatici, garantendo che l'intera gamma di tecnologie e servizi utilizzati in Europa per l'offerta di connessioni Internet e servizi online sia progettata in modo tale da offrire un livello ottimale di sicurezza informatica

Nel suo parere sull'Utilizzo responsabile delle reti sociali¹³³, il Comitato afferma che l'impatto delle reti sociali a livello individuale e collettivo, nonché le loro prospettive e conseguenze future, impongono alle istituzioni dell'Unione Europea di considerare in via prioritaria l'adozione di misure sovranazionali vincolanti e di altre misure non vincolanti che conducano all'autoregolamentazione o, di preferenza, alla coregolamentazione, in linea con l'agenda digitale. Dette misure dovranno servire a promuovere, nell'ambito di un mercato unico digitale dinamico, un uso responsabile e intelligente, e a prevenire i disturbi legati ai rischi che esso comporta. Il Comitato economico e sociale europeo ritiene che l'ideale sarebbe disporre di "normative tipo" tali da stabilire una regolamentazione globale ma che, finché ciò non sarà possibile, si debba adottare una soluzione a livello dell'UE. Nel caso in cui si adottino norme che conducano all'autoregolamentazione o alla coregolamentazione, queste dovranno, secondo il Comitato comunque essere temporanee; inoltre si dovrà procedere a una valutazione periodica della loro applicazione e, qualora non vengano applicate, bisognerà adottare norme di carattere vincolante.

L'obiettivo principale cui mira il Comitato, espresso nei vari pareri, è costituito sempre da una previsione normativa europea e quindi uniforme per tutti gli Stati membri, più ampia. Tra le soluzioni proposte rileva la stesura di un codice UE dei diritti online che presenti in modo sintetico, chiaro e accessibile i diritti degli utilizzatori digitali vigenti nell'UE. Detto codice dovrebbe mirare alla promozione dell'uso responsabile delle reti, alla prevenzione dei disturbi associati e all'eliminazione delle pratiche che si possano considerare sleali o dannose, in particolare nei casi di pubblicità ipercontestualizzata. Trattandosi anche in questo caso di un parere d'iniziativa molto recente, solo nei prossimi mesi sarà possibile valutare

¹³³ TEN/483, Utilizzo responsabile delle reti sociali, 19 settembre 2012

quanto i suggerimenti del Comitato influiranno su una futura normativa in materia.

3. La sezione TEN e l'energia

Una delle materie delle quali attualmente la sezione Trasporti, Energia e infrastrutture si occupa maggiormente è quella dell'energia.

L'art. 194 TFUE prevede che, nel quadro dell'instaurazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia sia intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione e a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica, lo sviluppo di energie nuove rinnovabili e l'interconnessione delle reti energetiche.

Il Comitato Economico e Sociale europeo si è più volte occupato della sicurezza di approvvigionamento e della necessità di stipulare accordi con paesi terzi in materia energetica. L'energia può infatti essere ricompresa tra i servizi d'interesse economico generale ai quali deve essere garantito l'accesso ex art. 36 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.¹³⁴

La sezione “ Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione” (TEN), interviene su diversi aspetti della politica energetica: affronta le questioni di carattere sociale e le problematiche degli impieghi legati alla produzione e all'utilizzo delle risorse energetiche; tenta di rispondere alle preoccupazioni delle imprese causate dal sistema europeo di scambio delle

¹³⁴ L' art. 36 della Carta prevede infatti che “*Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati*”.

quote di emissione di gas inquinanti e fa proposte per rendere tale sistema più efficace¹³⁵; difende gli interessi dei consumatori per quanto riguarda scelte, prezzi e servizi; ed infine coinvolge direttamente i cittadini permettendo loro di contribuire ad elaborare una migliore politica energetica europea. A quest'ultimo proposito, la sezione TEN ha istituito, sulla base di una proposta di Richard Adams (membro del gruppo III e del gruppo di studio permanente sulla Comunità Europea dell'Energia), il Dialogo Europeo sull'Energia (DEA). Di questo progetto si è cominciato a discutere nel mese di marzo 2013 a seguito della richiesta, da parte del Commissario allora responsabile per le politiche energetiche, Günther Oettinger, di elaborare un parere sui "Bisogni e metodi per il coinvolgimento e l'impegno dei cittadini nel campo della politica energetica".¹³⁶ Con la richiesta di tale parere esplorativo la Commissione europea ha dimostrato di accogliere favorevolmente la proposta del Comitato di coinvolgere e sensibilizzare maggiormente i cittadini sulle questioni riguardanti l'energia. Il DEA è un dibattito coordinato multilivello

¹³⁵ L'Unione Europea ha istituito con la Direttiva 2003/87/CE un sistema per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra al fine di ridurre in modo economicamente efficiente tali emissioni e aiutare l'UE e gli Stati membri a rispettare gli impegni di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra assunti nell'ambito del protocollo di Kyoto. Gli impianti che esercitano attività nei settori dell'energia, della produzione e della trasformazione dei metalli ferrosi, dell'industria minerale e della fabbricazione della carta e del cartone sono obbligatoriamente soggetti al sistema di scambio di quote. Tale normativa è stata modificata oltre che dal Regolamento 219/2009, anche da diverse direttive l'ultima delle quali è entrata in vigore il 25 giugno 2009. Con la Direttiva del 2003 e le relative modifiche, l'Unione ha previsto che dal 1° gennaio 2005, tutti gli impianti che esercitano una delle attività indicate nell'allegato I della direttiva (attività nel settore dell'energia, della produzione e della trasformazione dei metalli ferrosi, dell'industria dei prodotti minerali e della fabbricazione di pasta per carta, di carta e di cartone) e che emettano i gas a effetto serra specificati in relazione a tali attività dovessero ottenere un' apposita autorizzazione delle autorità competenti. La Direttiva elenca in seguito una serie di aspetti (quali materiali, impianti, recapito del gestore, fonti di emissioni dei gas), che devono essere accuratamente descritti nelle domande d'autorizzazione presentate.

È stata inoltre prevista una diminuzione lineare delle quote a partire dal 2013.

Gli Stati membri hanno il dovere di mettere all'asta gratuitamente le quote disponibili e la Direttiva specifica poi le modalità (in percentuali) per calcolare il quantitativo che ogni Stato mette all'asta e gli scopi a favore dell'ambiente che devono derivare dai proventi della vendita.

¹³⁶ TEN/503, Bisogni e metodi per il coinvolgimento e l'impegno dei cittadini nel campo della politica energetica, 20 marzo 2013.

e orientato verso l'azione che si svolge all'interno dei singoli Stati membri e tra di essi.

Nel citato parere del marzo 2013 il CESE sottolinea l'importanza dell'efficienza energetica per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni di carbonio entro il 2050, indipendentemente dal mix energetico che si sceglierà. Il Comitato sostiene inoltre che, se gli Stati membri vogliono mantenere opzioni aperte e flessibili nei rispettivi mix energetici, è vitale investire per tempo in un mercato interno moderno, aggiornato e ben collegato. Sono questi, congiuntamente alla transizione verso un maggiore uso dell'elettricità, gli elementi indiscussi della politica energetica dell'UE, benché rimangano comunque in sospeso le questioni del costo, del finanziamento, della velocità di attuazione e dell'impatto.

Negli Stati membri, intanto, si dedica sempre maggiore attenzione ad aspetti essenziali del mix dell'approvvigionamento energetico e alle modalità per conseguire l'efficienza energetica e raggiungere il necessario livello di investimenti. Se è probabile che la definizione di un approccio europeo porterà a una diminuzione dei costi e ad approvvigionamenti più sicuri rispetto ai singoli regimi nazionali unilaterali, il dibattito pubblico tende a concentrarsi sul continuo aumento dei prezzi di consumo e sul crescente impatto delle infrastrutture e dei metodi di produzione. Un primo coinvolgimento dei cittadini a livello nazionale è avvenuto in alcuni Stati membri mediante alcuni specifici programmi quali *Transition Energetique* in Francia, *Energiewende* in Germania o il Forum spagnolo per il dialogo sociale sul mix energetico.

Il CESE nel citato parere del marzo 2013 statuisce che il coinvolgimento dei cittadini a livello nazionale, e la successiva definizione delle politiche energetiche nazionali nell'ambito di una più ampia prospettiva europea, possano offrire una soluzione per colmare il divario attualmente presente e apportare maggiore chiarezza. Sottolinea poi come in tutta Europa i

cittadini abbiano espresso insoddisfazione circa il funzionamento del mercato dell'energia.¹³⁷

In molti Stati membri si fa sempre più strada un simile sentimento di insoddisfazione riguardo ai processi politici, ovvero alle cosiddette "politiche". Al livello dell'UE, che in quest'ambito è fondamentale, i processi politici non vengono portati avanti oppure non danno i risultati sperati, e la dimensione UE ha spesso ceduto il passo a dibattiti nazionali non coordinati tra loro. Affinché questa situazione possa cambiare, la responsabilità comune del futuro energetico collettivo comporterà uno sforzo condiviso tra i cittadini, i più importanti soggetti interessati e i responsabili politici. Il lavoro di preparazione e studio lanciato dal Comitato con il citato parere del marzo 2013 si è concluso nel 2014 con l'istituzione del Dialogo Europeo sull'Energia, e l'inserimento di tale Dialogo tra le priorità della sezione TEN per il 2015.

Il CESE ha più volte ribadito l'importanza di associare la società civile all'elaborazione di una politica energetica efficace, il DEA tra l'altro, ad avviso del Comitato, può anche costituire un ottimo contributo per migliorare la democrazia e sostenere la partecipazione attiva dei cittadini e degli altri soggetti interessati. Per raggiungere questo fine è indispensabile una presentazione oggettiva ed equilibrata delle varie questioni. I membri del DEA, e le organizzazioni che rappresentano, riflettono la società europea e possono facilmente trovare un modo per comunicare a livello nazionale e a livello europeo con chiunque sia portatore di interessi in proposito, ciò può contribuire a dare origine ad un programma su larga scala ed efficace.

¹³⁷ cfr. il quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo - http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/8th_edition_scoreboard_en.pdf

Il DEA costituisce un quadro globale chiamato a strutturare una serie di azioni concrete che si sviluppano su più anni, tra queste emergono: un incremento dell'impegno pubblico, la valutazione dei diversi approcci nazionali al Dialogo; la partecipazione degli individui mediante consultazioni pubbliche che devono avvenire *ex ante* rispetto all'elaborazione dei testi legislativi¹³⁸; confronto con i gruppi d'interesse e i principali attori del settore energetico; sensibilizzazione dell'opinione pubblica; e infine canalizzazione del lavoro dei forum sull'energia, in particolare quelli che operano sotto la regia della Commissione europea. La Commissione ha infatti negli anni creato diversi forum aventi ad oggetto l'energia in cui si discute di politiche e misure concrete in ambito energetico, e molti di questi hanno come scopo quello di valorizzare i legami diretti con i cittadini permettendo loro di partecipare utilmente ed attivamente al Dialogo.

La scelta tra le risorse energetiche sfruttabili è aumentata in modo considerevole negli ultimi anni e afferma che, affinché gli Stati membri possano raggiungere gli obiettivi energetici e climatici dell'Unione, è necessario un accurato coordinamento delle loro normative nel rispetto della sovranità nazionale.

L'instaurazione di una politica energetica di incitazione ed ottimizzazione delle risorse è inoltre fortemente incoraggiata dal Comitato, in modo da utilizzare al meglio le energie rinnovabili e garantire una competitività globale dell'UE, la sicurezza d'approvvigionamento e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

¹³⁸ La prima consultazione in questa materia è stata per vari mesi, nel 2013, compilabile on-line sul sito internet del Comitato.

A seguito della catastrofe di Fukushima¹³⁹, il dibattito europeo sulla sicurezza dei reattori nucleari si è intensificato ed alcuni Stati hanno annunciato una loro uscita dal nucleare mentre altri hanno manifestato le proprie preoccupazioni riguardo all'avvenire di tale settore. Il CESE ha attivamente partecipato al dibattito, tramite il Forum europeo dell'energia nucleare (FEEN), piattaforma che permette di evocare rischi ed opportunità legati all'energia nucleare.

3.1 Sicurezza dell'approvvigionamento

Una questione che riveste una particolare importanza per l'Unione Europea, in ambito energetico, è la sicurezza dell'approvvigionamento.

La “Direttiva Gas” 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, poi abrogata e sostituita dalla Direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003 con lo stesso titolo, enunciava già il diritto di accesso non discriminatorio da parte di terzi alle reti di trasporto e di distribuzione, nonché agli impianti di gas naturale liquefatto. Dalla direttiva nella sua evoluzione si evince inoltre che, per il buon funzionamento del mercato interno del gas, tutte le imprese, anche le più piccole, come quelle che investono nelle fonti energetiche rinnovabili, devono poter accedere al mercato. Grazie a questi strumenti legislativi, nuovi fornitori possono entrare sul mercato e i consumatori hanno una scelta più ampia.

Già nella versione originale del 1998, la direttiva «gas» ha riconosciuto il diritto degli Stati membri di considerare la sicurezza dell'approvvigionamento come un obbligo di servizio pubblico. Questa

¹³⁹ Disastro nucleare avvenuto in Giappone a seguito del terremoto e maremoto del Tōhoku dell'11 marzo 2011 che ha causato quattro diversi incidenti presso la centrale nucleare di Fukushima.

direttiva ha inoltre introdotto regole comuni per il mercato interno del gas naturale che consentono agli Stati membri di prendere le misure di salvaguardia necessarie in caso di crisi repentina sul mercato dell'energia.

In una situazione come quella attuale, in cui si sta procedendo alla liberalizzazione del mercato comunitario del gas, è sempre più necessario garantire la sicurezza dell'approvvigionamento nel settore. Tra l'altro, considerata la forte dipendenza da fonti esterne, la sicurezza dell'approvvigionamento di gas rappresenta da anni un motivo di preoccupazione nell'UE.

A causa del permanere di diversi ostacoli alla concorrenza come le tariffe elevate di accesso alla rete, la mancanza di garanzia di condizioni generali non discriminatorie e trasparenti in termini di accesso alla rete, l'evidente difficoltà pratica di accesso per i nuovi operatori, il controllo della produzione e dell'importazione di gas da parte di una o due imprese, ecc., il Consiglio è intervenuto con la Direttiva 2004/67/CE concernente misure volte a garantire l'approvvigionamento di gas naturale¹⁴⁰.

La direttiva mira a raggiungere il proprio obiettivo tramite un quadro comune entro il quale gli Stati membri definiscono politiche generali relative alla sicurezza dell'approvvigionamento di gas che siano trasparenti, solidali, non discriminatorie e compatibili con le esigenze di un mercato interno europeo del gas concorrenziale.

Il 20 gennaio 2010, il CESE è intervenuto in proposito con un parere,¹⁴¹ richiesto dal Consiglio, relativamente alla proposta della Commissione per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente misure

¹⁴⁰ Direttiva 2004/67/CE del Consiglio del 26 aprile 2004 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale.

¹⁴¹ TEN/406 Sicurezza dell'approvvigionamento di gas, Bruxelles, 20 gennaio 2010

aventi lo scopo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e volte ad abrogare la direttiva 2004/67/CE.¹⁴²

La proposta della Commissione tiene conto del fatto che il fine dell'Unione non è solo quello di evitare situazioni di crisi ma anche di rispondere efficacemente ai casi di emergenza. Tale proposta è infatti intervenuta a seguito dei problemi insorti tra Russia e Ucraina di cui si è discusso durante il “Vertice dell’Energia” tenutosi a Sofia nel mese di aprile del 2009. In tale occasione, che ha riunito i rappresentanti dei paesi delle regioni del Mar Caspio, dell’Asia centrale, del Mar Nero, dei Balcani e rappresentanti degli Stati Uniti, della Russia e dell’UE, è stato rilevato l’insorgere di difficoltà causate dalla mancanza di coordinamento tra gli Stati membri o dalla definizione non sufficientemente precisa degli obblighi che incombono ai diversi responsabili. Di conseguenza, invece d'introdurre modifiche parziali, si è proposto di sostituire *in toto* la direttiva del 2004.

Un quarto di tutta l’energia consumata nell’UE è costituita da gas di cui una percentuale pari al 58% è importata. Il 42% del gas importato proviene dalla Russia e l’80% del gas russo giunge in Europa attraverso l’Ucraina.¹⁴³ Per quanto riguarda i nuovi Stati membri dell’Europa orientale, la dipendenza dal gas russo si aggira mediamente sul 77%¹⁴⁴. Nel 2006 il conflitto tra Gazprom (Russia) e Naftogaz (Ucraina) ha determinato un'interruzione temporanea dell’approvvigionamento.

Il 13 novembre 2008 la Commissione aveva già pubblicato una comunicazione sull’applicazione della direttiva del 2004 nella quale si evidenziava la necessità di apportarvi delle modifiche.¹⁴⁵

¹⁴² Proposta di Regolamento COM(2009) 363 definitiva.

¹⁴³ Tra i 300 e i 350 milioni di metri cubi al giorno.

¹⁴⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC(2009) 977 definitivo.

¹⁴⁵ COM(2008) 769.

Il 1° gennaio 2009, in pieno inverno, “Gazprom” ha nuovamente interrotto le forniture di gas che passavano per l’Ucraina, causando gravi disagi e conseguenze in diversi paesi europei. Benché si trattasse, in linea di principio, di una controversia commerciale sul prezzo del gas, viste le sue conseguenze e il coinvolgimento di numerosi Stati membri dell’UE, si è reso necessario un attivo intervento della Commissione europea. Il conflitto si è concluso con la firma di un accordo tra le due imprese (19 gennaio 2009), ma la sua durata, i grandi danni causati e la forte dipendenza europea dal gas russo hanno fatto emergere la necessità di un intervento urgente da parte delle istituzioni europee.

Nel citato parere del 2010, il Comitato Economico e Sociale europeo ha dimostrato di accogliere favorevolmente la proposta di regolamento tesa a garantire l’approvvigionamento di gas naturale nell’UE. Lo strumento giuridico del regolamento, scelto per sostituire la direttiva 2004/67/CE concernente misure volte a garantire l’approvvigionamento di gas naturale è, secondo il CESE, appropriato, in quanto consente una maggiore celerità e uniformità di applicazione. L’urgenza e la gravità del problema obbligano i soggetti responsabili ad agire con la massima rapidità possibile nell’attuazione di misure tese a evitare le interruzioni di approvvigionamento.

Il Comitato ha poi richiamato l’attenzione sui diritti dei consumatori, ritenendo che nella proposta di regolamento non se ne tenesse sufficientemente conto, per quanto concerne aspetti quali il trasferimento del costo delle misure sulle tariffe, il diritto d’informazione in caso di emergenze o il chiarimento dei concetti di “cliente domestico” e “cliente protetto”; in proposito il Comitato ha raccomandato di prevedere una tutela speciale per i clienti domestici e per i piccoli consumatori di gas in caso di emergenze.

La Direttiva del 2004, ad avviso del CESE, ha consentito un margine di discrezionalità troppo ampio per quanto riguardava sia la realizzazione di infrastrutture, sia l'adozione di misure di prevenzione e piani d'emergenza per situazioni di crisi; il Comitato si è quindi dichiarato favorevole alle precisazioni al riguardo contenute nella proposta di regolamento.¹⁴⁶

Nel suo parere, il Comitato si è in seguito soffermato sull'importanza di attuare in breve termine le disposizioni del terzo pacchetto energetico dell'Unione, tra le quali: l'introduzione di piani d'azione nazionali in materia di energia per la lotta alla povertà energetica; l'indipendenza delle autorità di regolamentazione; la protezione degli utenti vulnerabili e il divieto di interrompere le forniture di energia a questi ultimi nei periodi critici, disposizioni queste complementari a quelle previste nella proposta di regolamento in esame e per questo da applicare quanto prima.¹⁴⁷

Ha aggiunto l'imprescindibilità, anche nell'ambito della liberalizzazione dell'energia, di un dibattito autentico, poiché tale tematica, pur avendo rappresentato negli ultimi anni una delle politiche centrali dell'Unione, non ha raggiunto l'obiettivo perseguito di diversificare le fonti di approvvigionamento e di assicurare le forniture; inoltre, la liberalizzazione ha causato considerevoli perdite di posti di lavoro qualificati.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Il processo legislativo ha avuto in questo caso esito positivo e la proposta della Commissione è stata formalmente adottata come Regolamento (UE) n. 994/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga la direttiva 2004/67/CE del Consiglio, GUE L 95 del 12.11.2010, pag.1 e ss.

¹⁴⁷ Il 14 agosto 2009 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea serie L 211 il c.d. "Terzo Pacchetto Energia", un insieme di misure contenenti disposizioni che vanno a modificare l'attuale assetto normativo relativo al mercato interno europeo dell'energia con lo scopo di rafforzarne l'integrazione e migliorarne il funzionamento.

Il Terzo Pacchetto Energia si compone di cinque misure normative (regolamento n. 713/2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE in materia di energia elettrica e gas naturale, e i regolamenti n. 714/2009 e n. 715/2009 in materia di accesso alle infrastrutture di trasmissione / trasporto).

Le disposizioni contenute dovevano essere recepite dagli ordinamenti degli Stati membri entro il 3 marzo 2011, anche se un diverso termine è previsto in materia di *unbundling* (3 marzo 2012).

¹⁴⁸ Si è stimato che la liberalizzazione del mercato dell'elettricità ha causato la perdita del 34% dei posti di lavoro nell'UE-15 (esempi di perdite negli Stati membri: Germania 34%, Italia 40%, Paesi

Il Comitato era profondamente convinto che l'efficacia della proposta di regolamento e delle altre misure già approvate dipendesse in misura fondamentale dalla solidarietà e dalla volontà di cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea e tra essi e la Commissione. Quest'ultima è, secondo il Comitato, l'unico soggetto in grado di coordinare in modo efficiente ed efficace le misure in caso d'emergenza, perciò aveva nel parere sottolineato la necessità di rafforzare i poteri di cui la Commissione dispone in materia, al fine di evitare che gli Stati possano prendere unilateralmente decisioni che indeboliscano la posizione dell'Unione nei rapporti con i paesi terzi.

Tra le misure che consentono di far fronte a situazioni di crisi, introdotte a seguito delle difficoltà di approvvigionamento insorte a causa del conflitto tra Russia e Ucraina, sono presenti, oltre che atti legislativi, anche soluzioni concrete. Sono stati infatti nello stesso anno 2009 avviati dei progetti per la costruzione di gasdotti alternativi che apporteranno soluzioni valide nel medio e nel lungo termine. Il 5 novembre 2009 il governo svedese e quello finlandese (preceduti dal governo della Danimarca) hanno autorizzato la costruzione del North Stream, ossia di due gasdotti paralleli per trasportare il gas dalla Russia alla Germania attraverso il Mar Baltico (si era cominciato a discutere di tale progetto nel 1997 e il 6 settembre 2011 è immesso il gas per la prima volta nella prima condotta). Nella medesima occasione si era pianificato il progetto del gasdotto Nabucco, alla cui testa avrebbe dovuto esserci il consorzio austriaco OMV e che avrebbe collegato direttamente Austria e Turchia. Questa proposta godeva dell'appoggio dell'UE e degli Stati Uniti e si prefiggeva di trasportare il gas in Europa dalle regioni del Mar Caspio, dell'Asia centrale e del Medio e Vicino

Bassi 39%, Spagna 34%, Svezia 33%), mentre nel caso del gas in 12 Stati membri (Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Spagna, Italia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Austria, Portogallo, Finlandia) si è registrata una perdita del 12% in solo quattro anni (Hermann, C. e R. Atzmüller (2008) *Liberalisation and Privatisation of Public Services and the Impact on Employment, Working Conditions and Labour Relations*, 2008, volume 14, numero 2, pag. 303).

Oriente senza passare per la Russia; era però in concorrenza con il progetto South Stream (accordo Gazprom – ENI firmato il 23 giugno 2007) per la fornitura di gas russo alla Bulgaria e ad altre zone dell'Europa, peraltro anch'esso oggi in serio dubbio a seguito della denuncia del relativo accordo da parte di Gazprom e del Governo russo a seguito di obiezioni sollevate dall'Unione europea quanto al rispetto della sua normativa, in particolare in tema di appalti pubblici e di apertura dell'infrastruttura a fornitori concorrenti. Il progetto Nabucco è stato in ogni caso accantonato nel giugno 2013 a favore del Gasdotto Trans-Adriatico (TAP) volto alla costruzione di un nuovo gasdotto che conetterà Italia e Grecia attraverso l'Albania, permettendo l'afflusso di gas naturale proveniente dalla zona del Caucaso, del Mar Caspio (Azerbaijan) e, potenzialmente, del Medio Oriente.

Il CESE ha fermamente sostenuto la creazione di una cellula di crisi autorizzata ad adottare rapidamente delle misure in caso di emergenza ed evidenziato l'importanza sia dell'accordo UE-Russia, firmato a Mosca il 16 novembre 2009, sull'allerta precoce (*Early Warning Mechanism*)¹⁴⁹ in caso di problemi di approvvigionamento, sia della volontà di cooperazione in materia energetica tra le due parti espressa nel vertice tenutosi a Stoccolma il 18 novembre 2009.

Il Comitato, nel parere TEN/406, aveva sostenuto di ritenere indispensabile che tutti gli Stati membri venissero posti in condizione di assicurare la fornitura ai loro clienti finali entro il 2014. A questo fine, aveva proposto di

¹⁴⁹ A seguito della disputa del 2009, l'UE e la Russia hanno istituito l' *Early Warning Mechanism* in modo da garantire una valutazione anticipata dei potenziali rischi e problemi causati da un'eventuale interruzione dell'approvvigionamento. Il meccanismo in questione mira ad assicurare una reazione rapida ed efficace qualora dovesse insorgere una situazione di emergenza. In caso di importante interruzione nella fornitura di gas, petrolio o elettricità dalla Russia all' Unione Europea, dovranno essere emanate raccomandazioni da parte di entrambe le parti e, qualora questo non fosse sufficiente a risolvere il conflitto, dovranno cominciare delle consultazioni all'interno dell' *Expert Working Group* in cui si incontrano rappresentanti dell' UE e russi, membri della strategia energetica, un gruppo di monitoraggio formato da esperti (indipendenti o rappresentanti di compagnie) di entrambe le aree geografiche che hanno il compito di contribuire ad esaminare la situazione di emergenza. Il 24 febbraio 2011, l'*Early Warning Mechanism* è stato aggiornato dal Commissario Oettinger e dal Ministro russo per l' Energia, Sergey Shmatko.

prevedere un'apposita rete di trasporto oppure corrispondenti capacità di stoccaggio. Gli Stati membri dovrebbero, ad avviso del CESE, redigere delle relazioni sulle misure prese per raggiungere questo livello di sicurezza. Qualora uno Stato membro non raggiunga detto livello, gli altri Stati membri sarebbero esentati dall'obbligo di garantirgli le forniture di gas in caso di scarsità di approvvigionamento.

Secondo il CESE, in caso di scarsità di approvvigionamento, tutti i fornitori di servizi di gas vanno ritenuti parimente responsabili e devono essere soggetti in pari misura all'obbligo di adottare le misure di emergenza necessarie, conformemente alle loro capacità. Secondo il Comitato questo costituisce l'unico modo per garantire a lungo termine una concorrenza equa e non discriminatoria nel mercato del gas dell'UE.

Questo parere ha costituito un'importante successo per il Comitato Economico e Sociale poiché molte delle sue opinioni sono rinvenibili nell'atto definitivo, il Regolamento (UE) n. 994/2010.¹⁵⁰ In particolare la disposizione di apertura, subito dopo i considerando, definisce l'oggetto della normativa in questione, stabilendo che vengono introdotti meccanismi di trasparenza volti, in uno spirito di solidarietà, a coordinare la pianificazione e le contromisure da attuare in caso di emergenza a livello degli Stati membri, regionale e dell'Unione, permette l'adozione di misure eccezionali, da attuare qualora il mercato non sia più in grado di fornire il necessario approvvigionamento di gas, e prevede una chiara definizione e attribuzione delle responsabilità fra le imprese di gas naturale, gli Stati membri e l'Unione per quanto riguarda l'azione preventiva e la reazione ad interruzioni concrete dell'approvvigionamento. Particolarmente rilevante, è anche l'art. 3 che dopo aver ribadito la necessità di cooperazione tra gli Stati, già anticipata nei considerando, ha previsto, al secondo comma,

¹⁵⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/en0026_it.htm
; http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/suivi_avis_1t_10_fr.pdf

l'istituzione obbligatoria, entro il 3 dicembre 2011, di un' autorità competente con il compito di garantire l'attuazione delle misure del regolamento.

Nel parere TEN/470¹⁵¹ del 2012, il CESE ha sostenuto l'obiettivo di modernizzare e sviluppare ampiamente le infrastrutture energetiche europee, che devono essere efficienti, stabili e tali da garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Il Comitato afferma che queste garanzie, insieme alla differenziazione delle fonti d'energia, delle fonti di approvvigionamento e delle rotte di transito, costituiscono la base per un approvvigionamento sicuro e stabile dell'UE.

3.2 Accordi con i paesi terzi in materia di energia

Il Consiglio europeo del 4 febbraio 2011 ha convenuto sulla necessità di migliorare il coordinamento delle attività esterne dell'Unione e degli Stati membri nel settore energetico e ha invitato gli Stati membri a informare la Commissione, a decorrere da gennaio 2012, di tutti i loro accordi bilaterali in materia di energia, nuovi ed esistenti, conclusi con i paesi terzi.

Nel settembre 2011, la Commissione europea ha pubblicato due documenti sull'istituzione di una politica energetica esterna dell'UE: la "Proposta di decisione che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra gli Stati membri e i paesi terzi nel

¹⁵¹TEN/470, parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta della Commissione per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroghi la decisione n. 1364/2006/CE (doc. COM(2011) 658 final - 2011/0300 (COD) del 22 febbraio 2012) Tale proposta legislativa è stata formalmente adottata come Regolamento (UE) N. 347/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009.

settore dell'energia"¹⁵² e la comunicazione "La politica energetica dell'UE: un impegno con i partner al di là delle nostre frontiere"¹⁵³ .

Il Comitato è stato, in quell'occasione, consultato esclusivamente in merito al documento legislativo, che proponeva l'istituzione del meccanismo per l'attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del febbraio 2011. Tuttavia la comunicazione copriva un ambito più ampio, trattando di numerosi aspetti chiave sui quali il Comitato avrebbe auspicato formulare delle osservazioni, come ad esempio le energie rinnovabili, l'efficienza energetica e altri elementi attinenti allo sviluppo sostenibile, fino alle relazioni dell'UE con la Russia, la Cina, altre economie in rapida crescita e i paesi in via di sviluppo in generale. La Commissione aveva precisato però che la comunicazione sarebbe sfociata in una serie di proposte, di cui quella di decisione era la prima e una delle più importanti.

L'Unione Europea nel suo complesso importa quasi il 60 % del gas e oltre l'80 % del petrolio che consuma, ed è confrontata a una concorrenza crescente nei suoi acquisti da parte di altri paesi, in particolare dalle economie emergenti. La domanda di energia a livello mondiale potrebbe aumentare del 40% nei prossimi vent'anni e il quadro generale potrebbe complicarsi ulteriormente in conseguenza dell'adozione di misure di lotta al cambiamento climatico di cui le attuali previsioni non tengono conto. Molti Stati membri possono fare affidamento soltanto su un numero limitato di fornitori energetici e sono pertanto vulnerabili alle strozzature e alla volatilità dei prezzi, in particolare del gas e del petrolio. Per tali motivi, il CESE sostiene che è assolutamente necessario intervenire, ponendo la politica energetica esterna dell'UE su basi molto più solide. È essenziale che l'Europa agisca in modo coordinato per garantire un approvvigionamento energetico adeguato, stabile e sicuro nel prossimo

¹⁵² Doc. COM (2011) 540 def.

¹⁵³ Doc. COM (2011) 539 def.

futuro e al tempo stesso prosegua nella creazione di un mercato unico dell'energia efficiente.

Attualmente sono pochi gli strumenti efficaci disponibili a tal fine. L'energia costituirà un capitolo chiave dell'accordo di libero scambio globale e approfondito che è in corso di conclusione tra l'UE e l'Ucraina e che prevede sia un'associazione politica sia la creazione di un'area di libero scambio. Le disposizioni politiche avvicinano l'Ucraina all'Unione Europea, aprendo nuovi canali di dialogo e stabilendo regole di base per la cooperazione in settori quali l'energia, i trasporti e l'istruzione. L'Ucraina dovrà ora attuare le riforme e rispettare i principi democratici, i diritti umani e lo Stato di diritto.

Tra le altre disposizioni, l'accordo prevede una maggiore circolazione dei lavoratori, fissa obiettivi per la creazione di un regime di esenzione dal visto e allinea i sistemi regolamentari delle due parti, fissando calendari dettagliati per l'Ucraina per trasporre parti della legislazione comunitaria nella sua legislazione nazionale e applicarli.

La sezione dell'accordo dedicata al libero scambio mira a sua volta ad abolire i dazi sulle importazioni ed introdurre un divieto di altre restrizioni commerciali, come il commercio di prodotti agricoli. L'accordo, inoltre, integrerà parzialmente i mercati degli appalti pubblici.

Il Parlamento europeo ha dato il 16 settembre 2014 a Strasburgo, il suo consenso all'accordo di associazione UE-Ucraina e lo stesso è stato contemporaneamente ratificato dal Parlamento ucraino a Kiev.

Il voto sia del Parlamento UE sia dell'Ucraina permette un'applicazione provvisoria dell'accordo, ma per avere il pieno effetto giuridico, l'accordo deve essere ratificato dai ventotto Stati membri dell'UE e, finora, è stato ratificato da sei Stati membri.

Era stato inizialmente previsto di far entrare in vigore le nuove regole dal 1° novembre 2014, tuttavia, essendosi Russia, Ucraina ed Unione Europea accordatesi verbalmente in proposito il 12 settembre, l'entrata in vigore provvisoria delle norme commerciali è stata posticipata al 31 dicembre 2015.

In materia di cooperazione internazionale, oltre all'accordo tra UE ed Ucraina, assume particolare rilievo la Comunità dell'energia, che disciplina le relazioni dell'Unione in materia energetica con diversi paesi partner dell'Europa orientale e sudorientale.¹⁵⁴ Il trattato è entrato in vigore il 1° luglio 2006 ed è stato concluso per una durata di dieci anni, ma la sua applicazione può essere prorogata per l'insieme delle Parti, su decisione adottata all'unanimità dal Consiglio, o anche solamente per quelle Parti che hanno votato la proroga (a condizione che il loro numero corrisponda a almeno i due terzi del numero di membri della Comunità dell'energia). Gli obiettivi della Comunità dell'energia sono costituiti da: la creazione di un quadro giuridico e commerciale stabile e favorevole agli investimenti, al fine di consentire un approvvigionamento di energia stabile e permanente; la realizzazione di uno spazio normativo unico per gli scambi di energia di rete; il potenziamento della sicurezza degli approvvigionamenti nello spazio normativo unico e il conseguente sviluppo delle relazioni con i paesi vicini e della concorrenza sul mercato dell'energia; e infine il miglioramento

¹⁵⁴ Istituita con la Decisione 2006/500/CE del Consiglio, del 29 maggio 2006, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea del trattato della Comunità dell'energia (GUE L 198 del 20.7.2006, pagg. 15–17). Il trattato che istituisce la Comunità dell'energia crea un mercato integrato dell'energia (elettricità e gas) tra la Comunità europea e le parti contraenti. Sono membri della Comunità dell'energia la Comunità europea (ora Unione europea e comprensiva della Croazia, all'origine partner esterno), l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e la Missione di amministrazione temporanea delle Nazioni Unite nel Kosovo, in applicazione della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Peraltro, uno o più paesi membri dell'Unione europea (UE) possono partecipare individualmente alla Comunità dell'energia su richiesta del Consiglio. Paesi terzi interessati come la Moldova possono essere accettati come osservatori. Il trattato si applica ai territori delle parti aderenti e al territorio sotto la giurisdizione della Missione di amministrazione temporanea delle Nazioni Unite nel Kosovo.

dell'efficienza energetica e della situazione ambientale in questo settore e la promozione del ricorso alle energie rinnovabili.

Un aspetto importante delle attività della Comunità dell'energia riguarda l'attuazione di una parte della legislazione comunitaria, l'*acquis*, nell'insieme degli Stati parti contraenti del trattato. L'*acquis* in questione riguarda energia, ambiente, concorrenza e energie rinnovabili, come pure talune norme comunitarie di portata generale relative a sistemi tecnici, ad esempio in materia di trasporti o raccordi transfrontalieri.

Il trattato stabilisce peraltro un meccanismo per il funzionamento dei mercati regionali dell'energia che copre il territorio delle Parti del trattato e degli Stati membri dell'UE interessati.¹⁵⁵ Questo meccanismo prevede una serie di misure relative a: trasporto dell'energia di rete a lunga distanza; sicurezza dell'approvvigionamento; fornitura di energia alle popolazioni; armonizzazione; promozione delle fonti di energia rinnovabile e dell'efficienza energetica; risoluzione di crisi improvvise dell'energia di rete sul territorio di un membro della Comunità dell'energia.

L'accordo, inoltre, crea un mercato dell'energia senza frontiere interne tra le Parti, all'interno del quale sono vietate tra le stesse Parti misure quali i dazi doganali, le restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione di energia e tutte le misure aventi effetti equivalenti.¹⁵⁶

Il trattato disciplina anche le relazioni con i paesi terzi e l'assistenza reciproca in caso di interruzione delle forniture. Il ruolo di coordinatore delle attività della Comunità dell'Energia è svolto dalla Commissione europea.

¹⁵⁵ Austria, Bulgaria, Grecia, Ungheria, Italia, Romania e Slovenia.

¹⁵⁶ Il divieto di discriminazione prevede eccezioni qualora siano necessarie per garantire ordine e sicurezza pubblici, protezione della salute delle persone e degli animali, tutela dei vegetali, protezione della proprietà industriale o commerciale.

La strategia Energia 2020 dell'UE, tale quale suggerita dalla Commissione,¹⁵⁷ colloca il rafforzamento della dimensione esterna della politica energetica dell'UE in cima alla lista delle priorità da affrontare.

Il CESE ha più volte ribadito che per raggiungere un approccio internazionale strategico di lungo periodo saranno necessarie in futuro disposizioni istituzionali molto più strutturate e coerenti. Già in un parere d'iniziativa sulla dimensione esterna della politica energetica europea adottato nel 2009, il Comitato aveva sollecitato l'elaborazione di una strategia energetica esterna globale per l'UE e di strumenti per una sua efficace attuazione. Con una logica di lungo periodo, aveva identificato nella sicurezza energetica e nella politica sul clima i due pilastri fondamentali delle relazioni internazionali dell'UE in ambito energetico. Aveva messo in risalto l'importanza del terzo pacchetto sull'energia per la diminuzione della dipendenza dell'Unione dai fornitori esterni, sottolineando nel contempo la necessità di incoraggiare una produzione e un utilizzo sostenibili dell'energia nei paesi terzi. Il Comitato aveva inoltre ribadito il solido legame esistente tra energia e politiche commerciali pertinenti e l'obbligo per i paesi partner di applicare le norme di mercato, come la reciprocità, la parità di trattamento, la trasparenza, la tutela degli investimenti e il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani.¹⁵⁸

In un parere esplorativo adottato nel marzo del 2011 in risposta a una richiesta della Presidenza ungherese del Consiglio, il Comitato ha rivolto un invito alle istituzioni politiche dell'Unione affinché esse adottino misure concrete per un migliore allineamento delle politiche interne ed esterne e per l'applicazione di un approccio integrato e coerente. In pari tempo, ha auspicato che venga conferito un ancoraggio istituzionale nuovo al tema

¹⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 10 novembre 2010, intitolata «Energia 2020 - Una strategia per un'energia competitiva, sostenibile e sicura» [COM(2010) 639 def.]

¹⁵⁸ Parere pubblicato in GUE C 182 del 4.8.2009, p. 8.

dell'energia, che venga impresso un indirizzo politico multilaterale e strategico alla politica in materia e che venga data attuazione concreta ai partenariati energetici privilegiati con i paesi limitrofi dell'UE.¹⁵⁹

In un contesto in cui l'energia è destinata a svolgere un ruolo sempre maggiore nelle controversie internazionali, il CESE sottolinea l'importanza di trovare un equilibrio tra gli interessi nazionali degli Stati membri e una posizione univoca dell'Unione, aggiungendo che la promozione delle energie rinnovabili e la diversificazione delle fonti energetiche non possono prescindere da un'azione esterna a livello europeo, soprattutto per la regione euro mediterranea. Per rispettare la politica dell'Unione sul clima, occorre procedere all'eliminazione graduale delle sovvenzioni dannose per le fonti fossili di energia nei paesi partner, aumentare i finanziamenti nei progetti per le energie rinnovabili e promuovere il commercio di beni e servizi a basso consumo energetico.

Nel citato parere esplorativo del marzo 2011, il Comitato auspica anche un maggiore coinvolgimento della società civile nelle iniziative relative alla stipulazione di nuovi accordi con i paesi terzi sulle questioni energetiche. Nell'espressione "società civile" si devono ricomprendere anche gli stessi consumatori, i quali spesso subiscono in modo sproporzionato le conseguenze di un cattivo funzionamento del mercato; il loro coinvolgimento è utile a garantire una maggiore trasparenza e influenza nonché una migliore educazione che consenta di conseguire migliori abitudini di consumo.

Più tardi nel corso del 2011, il Comitato è stato consultato su una proposta legislativa presentata dalla Commissione in materia di relazioni energetiche

¹⁵⁹ Parere sul tema «Approvvigionamento energetico: di quale politica di vicinato abbiamo bisogno per garantire all'UE la sicurezza dell'approvvigionamento?»

con i paesi terzi¹⁶⁰. La proposta prevedeva l'introduzione di un obbligo per gli Stati membri ad intrattenere uno scambio di informazioni con la Commissione europea sulle loro intenzioni di concludere accordi intergovernativi in campo energetico con paesi terzi, in modo da assicurare che tali accordi siano in linea con le norme del mercato interno. Un vantaggio importante che ne deriverebbe sarebbe quello di garantire la certezza giuridica per gli investimenti.¹⁶¹

Il Comitato, nel parere TEN/464 adottato a gennaio 2012 e dedicato a questa proposta della Commissione, esprime però le proprie perplessità in merito al fatto che siano esclusi dal campo d'applicazione della decisione gli accordi tra gli operatori commerciali, ed invita la Commissione ad adottare almeno delle misure attive che le consentano di avere pieno accesso a quelle parti degli accordi commerciali che si ritiene possano avere implicazioni normative a livello UE, specialmente laddove si presentino come allegati agli accordi intergovernativi.¹⁶²

Nel parere in questione, il Comitato nota anche la posizione della Russia quale primo fornitore di energia dell'Unione, ed esorta la Commissione a proseguire alacremente i lavori per pervenire a un nuovo accordo UE-Russia, che dovrà includere un accordo globale per l'energia. La Russia, a sua volta, dipende allo stesso modo dalle dimensioni del mercato offerto dall'UE. Un tale accordo costituirebbe un notevole passo avanti e una tappa essenziale verso un'azione comune dell'Unione nelle relazioni esterne in materia di energia. Il CESE fa poi notare come per negoziare tale accordo,

¹⁶⁰ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra gli Stati membri e i paesi terzi nel settore dell'energia, COM(2011) 540 def.

¹⁶¹ Questo deve essere in accordo con le nuove e vaste competenze e politiche in materia di investimenti stabilite dal Trattato di Lisbona – si veda il precedente parere del Comitato pubblicato in GUE C 318 del 29.10.2011, pag. 150.

¹⁶² TEN/464, parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra gli Stati membri e i paesi terzi nel settore dell'energia, Bruxelles, 18 gennaio 2012.

occorre prestare particolare attenzione alla situazione specifica degli Stati baltici, dove le reti elettriche sono sincronizzate con il sistema russo ma non con quello dell'UE, con il risultato che la stabilità e la regolazione della frequenza dei sistemi elettrici di questi tre paesi dipende esclusivamente dalla Russia¹⁶³.

Il Comitato approvava in particolare l'idea di includere nella proposta di decisione uno scambio di informazioni su tutti gli accordi bilaterali esistenti in materia di energia.¹⁶⁴

La proposta legislativa alla quale era dedicato questo parere è stata poi formalmente adottata come Decisione N. 994/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia. Le proposte approvate dal CESE si rinvengono in particolar modo nei considerando della decisione. Ne è un esempio lampante il considerando (7), il quale, a differenza di quanto precedentemente previsto nella proposta presentata al Comitato, statuisce che “la presente decisione non istituisce alcun obbligo per quanto riguarda gli accordi fra enti commerciali. Tuttavia, non impedisce agli Stati membri di comunicare alla Commissione, su base volontaria, accordi commerciali cui è fatto esplicito riferimento in accordi intergovernativi. Inoltre, poiché è possibile che gli accordi commerciali contengano disposizioni regolamentari, gli operatori commerciali che negoziano accordi commerciali con operatori di paesi terzi dovrebbero avere la possibilità di chiedere alla Commissione indicazioni per evitare potenziali conflitti con il diritto dell'Unione”. Questo considerando è di particolare importanza per

¹⁶³ Il deterioramento nel 2014 delle relazioni tra Unione e Russia, determinato dalla crisi ucraina, ha naturalmente ritardato l'attuazione di questa esortazione del Comitato.

¹⁶⁴ La Commissione ha anticipato al riguardo che potrebbe trattarsi di una trentina di accordi intergovernativi tra Stati membri e paesi terzi per quanto riguarda il petrolio, di una sessantina per il gas, ma di un numero inferiore nel settore dell'elettricità.¹⁶⁵ INT/744 , Società a responsabilità limitata con un unico socio , Proposta COM(2014) 212 final, Parere del 10 settembre 2014.

valutare l'impatto dell'operato del Comitato poiché quest' organo aveva espressamente contestato alla proposta l'esclusione degli accordi commerciali mentre, nell' atto definitivo, pur non costituendo un obbligo per gli Stati membri, sono stati inseriti.

4. L'importanza e l'evoluzione dei pareri emanati dalle sezioni economiche.

In questi capitoli è emerso quanto l'attività del Comitato Economico e Sociale, pur essendo di carattere non vincolante, sia estremamente importante perché i cittadini si riconoscano maggiormente nelle normative europee. Per questo motivo vorrei concludere il capitolo sottolineando la rilevanza e il forte impatto che sta avendo un recente parere del CESE, richiesto dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sulla proposta di direttiva della Commissione relativa alle società a responsabilità limitata con un unico socio (*Societas Unius Personae*).¹⁶⁵ La proposta di direttiva della Commissione europea in tale materia si prefigge lo scopo di agevolare le attività transfrontaliere delle piccole e medie imprese. Il Comitato in questo parere ha aspramente criticato la proposta della Commissione affermando che nella sua forma attuale la direttiva proposta contiene una serie di disposizioni che potrebbero comportare gravi rischi per il corretto esercizio delle attività commerciali nel mercato interno e per gli interessi dei creditori, dei consumatori e dei lavoratori. Inoltre esprime chiaramente il proprio disappunto sulla scelta della base giuridica su cui la Commissione ha basato la propria proposta. Il CESE ha, infatti, affermato che pur essendo la *Societas Unius Personae* una forma societaria alternativa contemplata dagli ordinamenti giuridici nazionali, le sue caratteristiche essenziali sono

¹⁶⁵ INT/744 , Società a responsabilità limitata con un unico socio , Proposta COM(2014) 212 final, Parere del 10 settembre 2014.

stabilite da norme di diritto sovranazionale per cui dovrebbe essere applicato l'art. 352 TFUE costituente una clausola di flessibilità, introdotta con il Trattato di Lisbona che consente all'Unione di adottare le azioni ritenute necessarie nei settori definiti nei trattati al fine di conseguire gli obiettivi dei trattati. La suddetta clausola prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Nella proposta di direttiva è stata invece scelta, come base giuridica, l'art. 50 TFUE relativo alla libertà di stabilimento, che ad avviso del CESE è stato scelto solo per tentare di aggirare il requisito dell'unanimità in sede di Consiglio, evitando così un insuccesso come quello registrato nel caso della società privata europea nel 2008. In questo rilevante parere il CESE ha fatto notare come la proposta della Commissione non fosse neanche in linea con il principio di sussidiarietà sancito dal Trattato sull'Unione Europea perché, contrariamente alle società per azioni e cooperativa europee, non prevede alcuna condizione di transnazionalità e quindi è concepita non soltanto per le situazioni transfrontaliere, ma anche per quelle puramente nazionali. Questo avrebbe la possibile conseguenza estremamente importante poiché creerebbe una nuova forma societaria nazionale in diretta concorrenza con le forme nazionali esistenti per cui se qualcuno anche qualcuno che avesse l'intenzione di esercitare la propria attività esclusivamente sul territorio nazionale potrebbe costituire una *Societas Unius Personae*.

L'importanza di questo parere è stata riconosciuta da molti anche perché supportato da una profonda conoscenza tecnico-giuridica e potrebbe avere un'influenza e un peso decisivo nella posizione del Parlamento. La posizione del Comitato è sostenuta in modo particolare dalla Camera

Federale del Lavoro austriaca e dalla Confederazione Sindacale Austriaca (ÖGB).¹⁶⁶

¹⁶⁶ La loro opinione è stata espressa anche sul sito Internet della Camera Federale. http://www.akeuropa.eu/en/societas-unius-personae-sup-is-met-with-massive-resistance.html?cmp_id=7&news_id=2291&vID=37

CAPITOLO III

Attività del CESE nel settore sociale con particolare riguardo alla tutela dei lavoratori, alla parità di trattamento e all’immigrazione.

Sommario: -1. Sguardo d’insieme sugli ambiti d’azione delle sezioni sociali; - 2. La sezione “Lavoro, affari sociali e cittadinanza”; - 2.1 Occupazione giovanile; - 2.2 Condizioni di lavoro e tutela del lavoratore; - 3. Il divieto di discriminazione; - 3.1 Tutela della donne in ambito lavorativo; - 3.2 Immigrazione e integrazione; - 3.3 Tutela dei diritti umani degli immigrati.

1. Sguardo d’insieme sugli ambiti d’azione delle sezioni sociali

Il Comitato Economico e Sociale Europeo possiede un’ampia sfera di competenze in ambito sociale distribuite tra le sezioni “Lavoro, affari sociali e cittadinanza” (SOC), “Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente” (NAT) e “Relazioni esterne” (REX). Tale suddivisione permette ad ognuna di queste sezioni di elaborare pareri e promuovere progetti riguardanti temi di particolare attualità e rilevanza. Mentre, come si avrà modo di precisare nei paragrafi successivi, la prima sezione si occupa di problematiche che toccano direttamente la vita dei cittadini dell’Unione quali condizioni di lavoro, educazione e formazione, famiglia, giustizia e affari interni, immigrazione e asilo¹⁶⁷. Le sezioni NAT e REX, invece, hanno

¹⁶⁷ Ma anche politiche sociali e povertà, sanità, tutela di persone diversamente abili, demografia, cultura e sport, volontariato.

competenza su aspetti maggiormente politici e che, in particolare per la sezione REX, implicano relazioni con paesi terzi.¹⁶⁸

In primis, emergono gli incontri organizzati dal CESE ed in particolare dalla sezione REX con i rappresentanti socio economici dei paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). Come si evince dal primo Protocollo addizionale dell’Accordo di Cotonou sulle relazioni tra i paesi ACP e l’Unione Europea, al fine di promuovere un dialogo e uno scambio di opinioni tra gli attori economici e sociali dei due gruppi di paesi coinvolti, organizzazioni socio-professionali internazionali e ONG, è stato conferito al Comitato il compito di organizzare riunioni di consultazione e incontri tra gli ambienti economici e sociali dei paesi ACP e dell’UE.¹⁶⁹ Il CESE organizza degli incontri generali a Bruxelles, con scadenza triennale. Inoltre, mediamente una volta all’anno, vengono organizzati anche seminari regionali con le regioni ACPI risultati e le conclusioni raggiunte vengono poi inviate alle autorità politiche competenti di ognuno degli Stati interessati.¹⁷⁰

¹⁶⁸ In particolare emergono le problematiche relative allo sviluppo, alla tutela dell’ambiente e della qualità dell’aria, allo smaltimento dei rifiuti, alla biodiversità, alla pesca, silvicoltura, agricoltura biologica, sicurezza alimentare, salute e benessere degli animali.

¹⁶⁹ Cfr. Accordo 2000/483/CE, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall’altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, GU L 317, 15.12.2000, entrato in vigore il 1 aprile 2003. Il Protocollo 1 al punto 4 recita quanto segue “Le riunioni di consultazione e le riunioni degli operatori economici e sociali ACP-UE sono organizzate dal Comitato economico e sociale delle Comunità europee. In questo caso specifico il contributo della Comunità destinato a coprire le spese di partecipazione degli operatori economici e sociali degli Stati ACP viene versato direttamente al Comitato economico e sociale.

Il segretariato degli Stati ACP, il Consiglio dei ministri e l’Assemblea parlamentare paritetica possono, previo accordo con la Commissione, delegare l’organizzazione delle riunioni di consultazione della società civile degli Stati ACP a organismi rappresentativi accettati da entrambe le parti.”

¹⁷⁰ Dal Comunicato stampa N. 16/2008, del 25 febbraio 2008, si evince che al 25° incontro degli ambienti economici e sociali ACP-UE tenutosi presso la sede del CESE dal 4 al 6 marzo 2008 erano presenti, l’allora Presidente del CESE Dimitriadis, il Commissario europeo responsabile per lo Sviluppo e gli aiuti umanitari Louis Michel, la copresidente dell’Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE Kinnock il Direttore generale aggiunto della DG Commercio Falkenberg, l’onorevole Ali Farah Assoweh, presidente del Consiglio dei ministri ACP e un rappresentante del Consiglio economico, sociale e culturale (Ecosocc) dell’Unione africana.

In secondo luogo, meritano particolare menzione, nell'ambito delle relazioni esterne tra l'Unione europea e la Russia, le diverse riunioni che il CESE ha tenuto e sta tenendo con ONG e Camera civica russa¹⁷¹ aventi vari obiettivi tra cui un progresso nelle politiche concernenti ambiente e diritti sociali e la realizzazione di un progetto specifico avente per tema lo scambio di esperienze tra le organizzazioni della società civile sul monitoraggio delle condizioni carcerarie in Russia e nell'Unione Europea.¹⁷²

L'obiettivo generale delle attività della sezione specializzata REX del CESE è, in effetti, quello di esprimere il punto di vista della società civile organizzata nel settore dell'attività esterna dell'UE, in particolare nelle politiche relative al commercio, all'allargamento, allo sviluppo e agli affari esteri. In particolare le priorità adottate dalla sezione REX nel corso dell'attuale mandato sono le seguenti: contribuire allo sviluppo delle capacità e al rafforzamento delle organizzazioni della società civile nei paesi terzi; la promozione del dialogo sociale e civile nei paesi terzi; e, infine, la creazione di comitati consultivi misti strutturati e rappresentativi della società civile per contribuire all'applicazione degli accordi di associazione e degli accordi commerciali dell'UE con i paesi terzi.¹⁷³

Di contro, l'obiettivo principale della sezione NAT è attualmente la promozione di misure di miglioramento delle politiche agricole e ambientali

È inoltre possibile consultare la sezione del sito internet del CESE dedicata a questi incontri: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-27meeting-acp-eu>, ultima visualizzazione Mercoledì 10 novembre 2014.

¹⁷¹ La Camera civica della Federazione Russa, è un istituto statale di 126 membri creato nel 2005 per analizzare progetti di legge e monitorare le attività del Parlamento, del governo e di altri soggetti federali. Ha un ruolo simile a un comitato di sorveglianza e ha poteri consultivi.

¹⁷² In proposito consultare i comunicati stampa CES/10/81, Il CESE e la Camera civica russa terranno due giornate di dibattito a Mosca sul contributo della società civile alle relazioni UE-Russia, del 24 giugno 2010 e CES/09/136, Il CESE e la Camera sociale della Federazione russa chiedono un maggiore coinvolgimento della società civile nel nuovo accordo UE-Russia, 21 ottobre 2009.

¹⁷³¹⁷³ In proposito è possibile consultare la parte del sito internet del CESE dedicata alla sezione REX e il programma di lavoro del 2014, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-what> e <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-section>

che potrebbero, aumentare la crescita europea al momento bloccata dalla crisi e tutelare diversi milioni di posti di lavoro nel settore agricolo. Al fine di raggiungere questo obiettivo la sezione sta promuovendo riforme della PAC (Politica Agricola Comune), della politica comune in materia di pesca, di finanziamento dello sviluppo delle aree rurali e l'attuazione degli obiettivi di della Conferenza di Rio+20.¹⁷⁴

2. La sezione “Lavoro, affari sociali e cittadinanza”

All'interno del Comitato Economico e Sociale europeo è particolarmente importante la presenza di una sezione che abbia competenze su tutte le questioni che riguardano quotidianamente la vita dei cittadini europei. La vicinanza tra il Comitato Economico e Sociale e i cittadini è particolarmente importante perché permette di coinvolgere questi ultimi nella vita europea con riguardo a priorità riconosciute in materia sociale, ma anche di sensibilizzare l'opinione pubblica su temi che, almeno apparentemente, sembrano più lontani dalle realtà quotidiane.¹⁷⁵

I temi principali affrontati dalla sezione “Lavoro, affari sociali e cittadinanza” (SOC) sono occupazione e diritti dei lavoratori.

Gli artt. 145 e ss. del TFUE stabiliscono che gli Stati membri debbano coordinarsi e sviluppare una strategia comune in materia di occupazione al

¹⁷⁴ Gli attuali obiettivi della sezione NAT sono rinvenibili sull'apposita sezione del sito internet http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr_nat-section-what-we-do.

¹⁷⁵ Riportando quanto affermato da Sandro Gozi, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega agli affari europei, durante il semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea: “*Non si può prescindere da un'opera di costante coinvolgimento di tutte quelle espressioni della società che possono contribuire ad un sempre più alto dinamismo della nostra comunità. Il lavoro che il CESE svolge è estremamente prezioso poiché le priorità che esso ha sono le stesse che cercheremo di porre all'attenzione dell'Europa durante il semestre: l'occupazione giovanile, le tematiche legate all'immigrazione, la coesione sociale*”.

fine di realizzare gli obiettivi dell'Unione.¹⁷⁶ Come si evince dall'art. 147 del medesimo trattato, l'occupazione è una materia oggetto di competenza concorrente e di conseguenza, pur essendo rispettate le competenze degli Stati membri, l'Unione Europea ha il compito di contribuire a creare un alto livello di occupazione anche promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri, sostenendo e, in caso di necessità, intervenendo ed integrando le azioni degli Stati.¹⁷⁷

Il lavoro è quindi una sfera nella quale è possibile l'intervento dell'Unione, che al fine di perseguire al meglio i propri obiettivi ha la possibilità di emanare normative in materia. Tale intervento non è però facilmente accettato da parte degli Stati, motivo per cui le normative vincolanti, quali direttive o regolamenti, non sono molto numerose in quest'ambito ed è più frequente il ricorso a decisioni e raccomandazioni, emanate dalle istituzioni politiche previa consultazione del Comitato Economico e Sociale per tentare di avvicinare le legislazioni dei vari Stati membri in materia di occupazione. Un esempio di questi atti è rinvenibile nella proposta formulata dalla Commissione per una "decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione",¹⁷⁸ sulla quale il CESE ha adottato un parere (elaborato dalla sezione SOC)¹⁷⁹. Nel redigere l'atto finale,¹⁸⁰ il Consiglio ha tenuto in conto e inserito le proposte del Comitato tra cui spiccavano la necessità di

¹⁷⁶ L'art. 145 TFUE recita quanto segue. Gli Stati membri e l'Unione, in base al presente titolo, si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici, al fine di realizzare gli obiettivi di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea.

¹⁷⁷ Art 147 TFUE:

"1. L'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri.

2. Nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato".

¹⁷⁸ COM(2012) 709 final.

¹⁷⁹ SOC/477 Orientamenti a favore dell'occupazione, adottato in data 13 febbraio 2013.

¹⁸⁰ Decisione del Consiglio 2013/208/UE del 22 aprile 2013 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, GUE L118 del 30.04.2013 p.21 ss.

un maggiore coinvolgimento delle parti sociali e della società civile sia a livello nazionale che europeo, in ogni fase della definizione ed attuazione della politica per l'occupazione, al fine di garantirne il successo ma anche una maggiore europeizzazione e quindi centralizzazione della legislazione in materia di occupazione. Dall'opinione del Comitato emerge l'idea che i soggetti da tutelare debbano essere suddivisi in gruppi (pensionati, donne, disabili, giovani, ecc.) e che, a fronte dei limiti dell'efficacia dei programmi nazionali di riforma dei singoli Stati, queste tutele possano essere meglio perseguite a livello europeo che nazionale.¹⁸¹

2.1 Occupazione giovanile

La sezione SOC si è, negli ultimi anni, particolarmente mobilitata a favore dell'occupazione giovanile.¹⁸² Dal 2011 la Commissione ha cominciato a proporre una forma di garanzia di impiego per i giovani. Nell'aprile 2013, tenuto conto della proposta della Commissione e sulla base giuridica dell'art. 292 TFUE, il Consiglio dei ministri dell'UE ha adottato una raccomandazione per l'istituzione di detta garanzia.¹⁸³ Tale garanzia, una volta realizzata, dovrebbe consentire a tutti i giovani al di sotto dei 25 anni di ricevere un'offerta qualitativamente buona di lavoro, di perfezionamento, di apprendistato o di tirocinio entro quattro mesi da quando hanno lasciato la scuola o hanno perso il lavoro. A partire dal 2013, le parti sociali europee

¹⁸¹ Questa posizione era già stata presentata dal CESE in diverse occasioni, tra queste con riferimento alla mancanza di miglioramenti in tema di occupazione giovanile. Con il parere SOC/435, al punto 5.1.1 il Comitato afferma che "Il fatto di avere affidato al livello nazionale l'adozione di obiettivi specifici in materia di occupazione giovanile ha prodotto comunque pochi risultati: solo alcuni Stati hanno definito siffatti obiettivi nei rispettivi programmi nazionali di riforma".

¹⁸² Sono stati numerosi i pareri in proposito e tra questi emergono: SOC/421, SOC/435, SOC/474, SOC 485 e infine SOC/503.

¹⁸³ Raccomandazione del Consiglio del 22 .04.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani, (2013/C 120/01).

hanno adottato un quadro d'azione sull'occupazione giovanile basato su apprendimento, passaggio dalla formazione al lavoro, occupazione e a livello nazionale, le parti sociali dovrebbero, ad avviso del Comitato, trarre ispirazione da tali esempi per la ricerca di soluzioni nel loro campo specifico, adeguandole in seguito alle rispettive particolarità nazionali. Nel parere sul Pacchetto per l'occupazione giovanile, il CESE rileva che *“serve una reale strategia di crescita a livello dell'UE e nazionale per sostenere la creazione di posti di lavoro più numerosi e più stabili”* e che *“a tal fine si rende necessario un approccio coordinato di tutti gli sforzi e le politiche finalizzati a rafforzare la competitività e a ristabilire la fiducia degli investitori e delle famiglie”*.¹⁸⁴

A parere di quest'organo consultivo i tirocini, svolti anche durante il periodo di istruzione secondaria, possono costituire un ausilio per i giovani ma non la soluzione per sconfiggere la disoccupazione giovanile¹⁸⁵ È necessaria un'armonizzazione tra le legislazioni dei diversi Stati membri, prendendo ad esempio i paesi che hanno un tasso inferiore di disoccupazione giovanile o che comunque hanno proposto dei progetti di successo¹⁸⁶. Tra gli esempi citati dal Comitato nei suoi pareri, spiccano il Trattato bilaterale tra Spagna e Germania, che prevede possibilità di occupazione e formazione per circa 5000 giovani spagnoli entro il 2017 e i programmi di sostegno elaborati sempre in Germania dal titolo *“The job of my life”* e *“Make it in Germany”*, il cui obiettivo è di attrarre giovani in Germania per far seguire loro una formazione in settori nei quali c'è penuria di manodopera specializzata. Ai giovani partecipanti a questi programmi viene offerto un corso propedeutico di lingua tedesca nel loro paese di

¹⁸⁴ SOC/474.

¹⁸⁵ Come affermato nel parere SOC/499 *Quadro di qualità per i tirocini*, adottato il 27 febbraio 2014.

¹⁸⁶ A titolo esemplificativo si può citare il progetto sloveno *“Moje izkušnje”* (“La mia esperienza”)¹⁸⁶, premiato dall'OIL, grazie al quale si crea contatto tra studenti e datori di lavoro tramite una piattaforma online sulla quale gli studenti stessi possono caricare le loro esperienze di lavoro. Al termine dell'esperienza lavorativa vengono rilasciati dei certificati per attestarla.

origine, una sovvenzione per sostenere i costi di viaggio e di sistemazione e un corso di lingua in Germania per prepararsi ad un tirocinio. Se al termine del tirocinio il datore di lavoro è soddisfatto, i partecipanti possono seguire tra i tre e i tre anni e mezzo di formazione durante la quale ricevono, oltre al sussidio di formazione, un aiuto finanziario e un'assistenza sul luogo di formazione, all'interno del posto di lavoro e nella vita quotidiana¹⁸⁷.

Quest'iniziativa di mobilità è emblematica per il principio di libera circolazione delle persone ed in particolare dei lavoratori sancito dagli artt. 45 e ss. del TFUE¹⁸⁸. L'art. 46 stabilisce infatti che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori. Per raggiungere tale risultato è necessario realizzare una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro, per eliminare procedure e pratiche amministrative e abolire termini e condizioni previsti dagli ordinamenti interni che contrastino con il principio di libera circolazione. Occorre inoltre istituire meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio in modo da evitare di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse regioni e industrie. Dall'art. 47 TFUE si evince in particolare che gli Stati membri devono favorire, nel

¹⁸⁷ SOC/503 Misure a favore dell'occupazione giovanile - Migliori pratiche, parere esplorativo, adottato dal CESE in data 4 giugno 2014 su richiesta della Presidenza greca del Consiglio dell'Unione Europea.

¹⁸⁸ L'art. 45 TFUE stabilisce che:

- “1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata.*
- 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.*
- 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.*
- 4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.”*

quadro di un programma comune, la libera circolazione dei giovani lavoratori. Il parere esplorativo, richiesto dalla Presidenza greca ed adottato poco prima della conclusione del suo semestre di presidenza, non ha ancora trovato un riscontro ma, non essendo ancora state proposte direttive o regolamenti in materia, è molto probabile che la posizione del CESE venga in futuro largamente considerata e possa costituire le basi di una normativa vincolante.

2.2 Condizioni di lavoro e tutela del lavoratore

Nonostante l'occupazione sia una materia di competenza concorrente, affidata in primo luogo alle legislazioni nazionali, l'art. 151 TFUE stabilisce nel primo comma che *“L'Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione”*. Come precedentemente affermato, al fine di consentire il perseguimento degli obiettivi enunciati in questa disposizione, l'Unione ha la possibilità di sostenere e integrare l'azione degli Stati membri nei settori riguardanti la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, la tutela dei lavoratori nei casi di risoluzione del contratto di lavoro, l'informazione e la consultazione (art. 153 TFUE). L'art. 153 TFUE, secondo il quale il Consiglio può adottare, a maggioranza qualificata, i requisiti minimi di tutela, è stato oggetto di lunghe negoziazioni a causa del fatto che molti Stati si dimostravano restii a

cedere all'Unione la potestà legislativa e di prevedere sanzioni nel caso in cui l'ordinamento di uno Stato membro dell'Unione prevedesse una protezione inferiore agli standard fissati a livello europeo.

Negli ambiti di tutela sopra enunciati sono state numerose le normative di tipo secondario adottate dall'Unione e molteplici le pronunce del Comitato Economico e Sociale al riguardo. Una delle prime direttive emanate a protezione della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro è stata la direttiva del Consiglio 89/391/CEE, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, che ha regolamentato la gestione della sicurezza nei luoghi di lavoro, i doveri del datore di lavoro e dei lavoratori e in generale tutti gli aspetti inerenti la sicurezza e la tutela dei lavoratori. La direttiva ha imposto obblighi sia in capo al datore di lavoro che ai lavoratori. Da una parte, il datore di lavoro ha il compito di effettuare una periodica valutazione dei rischi e di tener conto di questi anche all'atto dell'acquisto di impianti e nell'allestimento degli spazi di lavoro, di garantire la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, di tenere un elenco di tutti gli incidenti che si verificano all'interno dei luoghi di lavoro nonché di permettere ai lavoratori di partecipare alle decisioni riguardanti gli ambiti propri della tutela del loro lavoro. D'altro canto, i lavoratori devono a loro volta segnalare tutte le situazioni che possono comportare un rischio per se stessi e per i propri colleghi nonché ogni mancanza nel sistema di protezione e utilizzare le macchine e apparecchiature nel modo corretto, svolgendo le proprie mansioni muniti degli appositi dispositivi di protezione che sono stati loro forniti.¹⁸⁹

¹⁸⁹ La direttiva stabilisce poi che per quanto riguarda la sorveglianza sanitaria e la tutela specifica della salute dei lavoratori, l'obbligo di definire le leggi è devoluto agli Stati membri, in modo che vengano adottate in conformità con le prassi nazionali. Infine per quanto riguarda gli adempimenti di natura tecnica la normativa prevede la collaborazione tra la Commissione ed un comitato di rappresentanti degli Stati membri.

E' opportuno precisare che la citata Direttiva 89/391/CEE è una direttiva "quadro", che demanda a "direttive particolari" e l'adattamento dei principi da essa stabiliti ad ambiti o settori specifici. Tali "direttive particolari", laddove impongano disposizioni più severe della Direttiva "quadro", prevalgono su quest'ultima in quanto *lex specialis*.

Molti sono stati i pareri del CESE che, anche negli anni successivi all'entrata in vigore della Direttiva 89/391/CEE, si sono basati su essa e sulle "direttive particolari" previste dal suo art.16.¹⁹⁰ Ne è stato un esempio il parere SOC/011 del 1999 in merito alla "Proposta di direttiva del Consiglio recante modifiche della Direttiva 89/655/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per l'utilizzazione da parte dei lavoratori di attrezzatura di lavoro"¹⁹¹. La proposta mirava in particolare ad assicurare un migliore livello di sicurezza e di salute nell'utilizzazione di attrezzature impiegate nei lavori temporanei sopraelevati e, conseguentemente, di contribuire a una riduzione sostanziale del numero di cadute. Il Comitato ha in quell'occasione formulato delle proposte che hanno trovato accoglimento sia in una proposta modificata presentata dalla Commissione¹⁹² sia poi nell'atto finale della direttiva quale adottata da parte del Parlamento europeo e del Consiglio nel giugno 2001.¹⁹³ Il Comitato ha in particolare sostenuto con successo l'importanza di

¹⁹⁰ L'art. 16 della Direttiva 89/391/CEE rubricato "Direttive particolari – Modifiche" dispone che: "1. Il Consiglio, su proposta della Commissione, fondata sull'articolo 118 A del trattato, stabilisce direttive particolari riguardanti, fra l'altro, i settori di cui all'allegato.

2. La presente direttiva e, fatta salva la procedura prevista all'articolo 17 per quanto riguarda gli adattamenti tecnici, le direttive particolari possono essere modificate conformemente alla procedura prevista all'articolo 118 A del trattato.

3. Le disposizioni della presente direttiva si applicano interamente all'insieme dei settori contemplati dalle direttive particolari, fatte salve le disposizioni più rigorose e/o specifiche contenute in queste direttive particolari."

¹⁹¹ Seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16 della Direttiva 89/391/CEE, doc. COM(1998)678 def.

¹⁹² Doc. COM(2000)648 def.

¹⁹³ Direttiva 2001/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, che modifica la direttiva 89/655/CEE del Consiglio relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori durante il lavoro (seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE).

migliorare la terminologia, in certi casi imprecisa nella proposta originale della Commissione, mantenendo come principale obiettivo quello di assicurare un'efficace tutela dei lavoratori. Per raggiungere tale obiettivo appariva necessario un più elevato livello di protezione nell'ambito di un'adeguata organizzazione del lavoro, basata su precisi requisiti tecnologici dell'attrezzatura e su procedure di messa in sicurezza. Secondo il CESE per ridurre gli infortuni sul lavoro sarebbe stato essenziale incidere profondamente sull'organizzazione del lavoro, fissando delle procedure scritte e meno generiche, indicando, attraverso specifiche prescrizioni, i requisiti delle attrezzature (scale portatili e ponteggi) e le loro modalità di impiego. In questo contesto, il Comitato ha sottolineato, nel rispetto della Direttiva 89/391/CEE, la necessità che solo i lavoratori che avessero ricevuto adeguate istruzioni potessero essere addetti all'uso di attrezzature di lavoro che presentano un rischio specifico, come quelle utilizzate per l'esecuzione di opere in sopraelevazione (ponteggi, ecc.) e ha invitato con successo la Commissione e le altre istituzioni politiche ad elaborare linee guida più dettagliate nel testo finale della direttiva.

Sempre in materia di sicurezza sul lavoro il Comitato ha adottato, il 29 maggio 2008, un parere¹⁹⁴ in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni per migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro nell'ambito della strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro.¹⁹⁵ Tra i punti chiave della proposta del CESE era presente la creazione di norme specifiche riguardanti le ispezioni sui luoghi di lavoro, ma tale richiesta non è stata presa in considerazione dalla Commissione nelle sue reazioni. La Commissione ha affermato la competenza degli Stati membri in materia mentre ha approvato e condiviso diversi altri punti del parere; tra questi è

¹⁹⁴ SOC/258

¹⁹⁵ Doc. COM(2007)62 def.

emersa la necessità di migliorare le disposizioni legislative nazionali di attuazione delle normative europee. La Commissione ha, infatti, espressamente asserito che il successo dell' iniziativa sarebbe dipeso dall'impegno degli Stati membri nell'adozione di strategie nazionali coerenti con gli orientamenti europei anche se compatibili con la situazione nazionale e che sarebbe stata di primaria importanza, per raggiungere questo obiettivo, la consultazione delle parti.¹⁹⁶

Al fine di tutelare pienamente la salute dei lavoratori, nel 2007 le associazioni europee dei rappresentanti delle parti sociali (BusinessEurope, UEAPME e CEEP dal lato dei datori di lavoro – rispettivamente, grandi e piccole imprese e settore pubblico-; ETUC dal lato dei lavoratori) hanno provveduto a negoziare un accordo, il *Framework agreement on harassment and violence at work*, che includesse la prevenzione di varie forme di violenza, fisica e psicologica, tra colleghi, tra superiori gerarchici e subordinati o con clienti, consumatori, pazienti o studenti, consistenti in una serie di atti, da quelli meno gravi a quelli per i quali si incorre in sanzioni penali.¹⁹⁷ Anche il CESE, in particolare nel suo parere del 2008 SOC/258, raccomanda di misurare con metodi scientifici i nuovi rischi professionali, per esempio lo stress da lavoro o la complessità delle nuove condizioni. Le ripercussioni psicosociali e fisiche che i nuovi settori di attività e le nuove condizioni di lavoro hanno per i lavoratori devono essere esaminate con metodi scientifici e a tal fine bisogna elaborare nuovi indicatori/indici. Il CESE reputa che i medici del lavoro dovrebbero tutti ricevere una formazione apposita per poter diagnosticare i disturbi mentali provocati nei lavoratori dalle condizioni di lavoro e dai problemi a esse legati.

¹⁹⁶ Al riguardo è possibile consultare sul sito del Comitato, la sezione “Suivi aux avis du deuxième trimestre 2008”: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.follow-up-opinions.4914>

¹⁹⁷ Accordo reperibile attraverso: <https://docs.google.com/file/d/0B9RTV08-rjErYURTckhMZzFETEk/edit?pli=1>
Cfr. i commenti di R. Blanpain, *European Labour Law*, 2012, Kluwer Law International BV, The Netherlands, p. 732

Altra materia sulla quale sono state emanate a livello europeo normative vincolanti, è costituita dagli orari di lavoro. In tale ambito sono state due le direttive importanti fino ad oggi emanate, la Direttiva 93/104/CE¹⁹⁸ e la Direttiva 2003/88/CE¹⁹⁹. La direttiva 93/104/CE, essendo la prima che poneva dei termini e di conseguenza dei limiti alla libertà nazionale, è stata inizialmente vista negativamente da diversi Stati membri. Ne costituisce un esempio la controversia *Regno Unito c. Consiglio*, risolta con sentenza della Corte di Giustizia il 12 novembre 1996. Il Regno Unito ha intrapreso l'azione al fine di ottenere l'annullamento della direttiva in questione, lamentando il fatto che l'attuale art. 153 TFUE, dovesse essere interpretato in senso stretto e non ricomprendesse la possibilità di emanare direttive aventi ad oggetto l'orario di lavoro. La Corte nella sentenza ha statuito che l'art. 153 conferisce all'Unione competenza legislativa su l'intera area della politica sociale, e che l'esistenza di altre previsioni normative nel Trattato non presentano effetti restrittivi rispetto all' art. 153.²⁰⁰

La direttiva 2003/88/CE è stata particolarmente importante poiché ha introdotto le definizioni di orario di lavoro, dei periodi di riposo e notturno, delle varie tipologie di lavoratore e infine di riposo adeguato.²⁰¹

¹⁹⁸ Direttiva 93/104/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

¹⁹⁹ Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

²⁰⁰ Causa C-84/94.

²⁰¹ L' art. 2 della Direttiva 2003/88/CE elenca tali definizioni disponendo quanto segue:

“Ai sensi della presente direttiva si intende per:

1) «orario di lavoro»: qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali; 2) «periodo di riposo»: qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro; 3) «periodo notturno»: qualsiasi periodo di almeno 7 ore, definito dalla legislazione nazionale e che comprenda in ogni caso l'intervallo fra le ore 24 e le ore 5; 4) «lavoratore notturno»: a) qualsiasi lavoratore che durante il periodo notturno svolga almeno 3 ore del suo tempo di lavoro giornaliero, impiegate in modo normale; e b) qualsiasi lavoratore che possa svolgere durante il periodo notturno una certa parte del suo orario di lavoro annuale, definita a scelta dello Stato membro interessato: i) dalla legislazione nazionale, previa consultazione delle parti sociali; o ii) da contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali a livello nazionale o regionale; 5) «lavoro a turni»: qualsiasi metodo di organizzazione del lavoro a squadre in base al quale dei lavoratori siano successivamente occupati negli stessi posti di lavoro, secondo un determinato

Se in un parere riguardo all'orario di lavoro del mese di settembre 2002²⁰², il Comitato Economico e Sociale si è di fatto limitato ad appoggiare l'approvazione di una modifica delle direttive in quel momento in vigore e asserire l'importanza di una codificazione delle modifiche, nel parere adottato nel 2005 a proposito di una proposta di modifica della Direttiva 2003/88²⁰³, il CESE è riuscito a ottenere che in una successiva modifica della Commissione²⁰⁴ fossero inseriti gli emendamenti da lui indicati riguardo all'eliminazione della parte dell'art. 6 che prevedeva l'inserimento, nella direttiva vigente, di una facoltà di *opting-out* da parte degli Stati che permetteva di derogare alla durata massima settimanale del lavoro, purché il lavoratore avesse previamente acconsentito. A tale proposito il CESE aveva espresso il proprio dissenso a causa di una possibile violazione dei Diritti fondamentali²⁰⁵ affermando di nutrire dei dubbi riguardanti in particolare la mancanza di equilibrio tra flessibilità e

ritmo, compreso il ritmo rotativo, che può essere di tipo continuo o discontinuo, ed il quale comporti la necessità per i lavoratori di compiere un lavoro ad ore differenti su un periodo determinato di giorni o settimane; 6) «lavoratore a turni»: qualsiasi lavoratore il cui orario di lavoro sia inserito nel quadro del lavoro a turni; 7) «lavoratore mobile»: qualsiasi lavoratore impiegato quale membro del personale viaggiante o di volo presso un'impresa che effettua servizi di trasporto passeggeri o merci su strada, per via aerea o per via navigabile; 8) «lavoro offshore»: l'attività svolta prevalentemente su un'installazione offshore (compresi gli impianti di perforazione) o a partire da essa, direttamente o indirettamente legata all'esplorazione, all'estrazione o allo sfruttamento di risorse minerali, compresi gli idrocarburi, nonché le attività d'immersione collegate a tali attività, effettuate sia a partire da un'installazione offshore che da una nave; «riposo adeguato»: il fatto che i lavoratori dispongano di periodi di riposo regolari, la cui durata è espressa in unità di tempo, e sufficientemente lunghi e continui per evitare che essi, a causa della stanchezza, della fatica o di altri fattori che perturbano l'organizzazione del lavoro, causino lesioni a sé stessi, ad altri lavoratori o a terzi o danneggino la loro salute, a breve o a lungo termine”.

²⁰² SOC/125, in merito alla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (versione codificata)" COM(2002) 336 def. - 2002/0131 (COD)

²⁰³ SOC/194 Organizzazione dell'orario di lavoro, Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro COM(2004) 607 def. - 2004/0209 (COD), adottato l'11 maggio 2005.

²⁰⁴ COM(2005) 246 def. del 31.5.2005. L'atto definitivo non fu mai adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio a causa della mancanza di accordo tra le due istituzioni.

²⁰⁵ L' art. 6 attualmente è così formulato:

“Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori: a) la durata settimanale del lavoro sia limitata mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative oppure contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali; b) la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario”.

protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, e quindi anche la migliore compatibilità tra vita professionale e familiare. Il Comitato aveva asserito con fermezza che in mancanza di tale equilibrio sarebbe stata inevitabile una modifica della proposta e invitava il Parlamento europeo, nel quadro della procedura legislativa, presentare gli emendamenti necessari.

3. Il divieto di discriminazione

Un generale divieto di discriminazione è previsto dai Trattati, dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea ma anche dai principi di libertà di circolazione di persone, merci, servizi e capitali. L'avvocato generale Jacobs, nelle sue conclusioni sui due casi congiunti *Phil Collins* e *Patricia Im*, ha affermato che il divieto di discriminazione si pone alla base di tutto il sistema dell'Unione Europea e costituisce di fatto il *leitmotiv* di tutto il Trattato.²⁰⁶

L'art. 45 TFUE prevede che la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Inoltre gli artt. 18 e 19 TFUE prevedono che, nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, al sesso, alla razza, all'origine etnica, alla

²⁰⁶Con la sentenza del 20 ottobre 1993, la Corte di Giustizia, decide dei procedimenti riuniti C-92/92 e C-326/92. La sentenza ha ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell' ex art. 177 del Trattato CEE, dal Landgericht di Monaco di Baviera I e dal Bundesgerichtshof, nelle cause dinanzi ad essi pendenti tra il musicista Phil Collins e Imtrat Handelsgesellschaft mbH, e tra Patricia Im-und Export Verwaltungsgesellschaft mbH, Leif Emanuel Kraul e EMI Electrola GmbH.
Cfr. anche K. Riesenhuber, *European Employment Law – A Systematic Exposition*, 2012, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, p. 235.

religione, alle convinzioni personali, all'età o all'orientamento sessuale e che Parlamento europeo e Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni e prendere misure e i provvedimenti che ritengono opportuni per contrastarle. Il regolamento 1612/68/CEE, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, precisa come il lavoratore cittadino di uno Stato membro non possa subire un trattamento diverso rispetto a quello dei lavoratori che abbiano la cittadinanza del Paese in cui svolga il proprio lavoro sulla base della sua nazionalità.²⁰⁷ La Corte di Giustizia nella sentenza relativa al caso Commissione c. Italia, ha anche stabilito che nel calcolo della retribuzione o della pensione di anzianità, gli Stati membri debbano tenere conto dei periodi di servizio che un pubblico dipendente abbia compiuto presso un altro Stato membro.²⁰⁸ Il principio di parità tra lavoratori migranti e nazionali vieta non solo le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione che pur fondandosi su altri criteri, serva a raggiungere il medesimo risultato. La Corte nel caso Sotgiu ha infatti precisato che le normative nazionali che abbiano l'effetto di dissuadere un cittadino dal recarsi a prestare la propria attività lavorativa in un altro Stato membro, devono considerarsi in violazione del divieto di discriminazione sancito dai Trattati.²⁰⁹ A seguito di questa sentenza sono state ritenute incompatibili con i Trattati le normative nazionali che stabilivano il criterio della residenza permanente sul territorio nazionale come condizione al fine di ottenere un rimborso di imposte erroneamente versate, indennità, nonché l'accesso ad alcune professioni.

²⁰⁷ Regolamento (CEE) N. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità

²⁰⁸ Nella sentenza del 26 giugno 2001, causa C-212/99, Commissione c. Italia, la Corte ha stabilito il mancato rispetto da parte dell'Italia, dell'ex art. 39 TCE (45 TFUE), in quanto in alcune università non era garantito il riconoscimento ai lettori dell'anzianità di servizio maturata prima della trasformazione dei loro contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato.

²⁰⁹ Causa C-152/73, Caso Sotgiu, sentenza del 12 febbraio 1974.

Nell'accertare se uno Stato incorra in una forma indiretta di discriminazione è necessario però valutare se tale normativa risulti indispensabile alle esigenze dello Stato.²¹⁰ Qualora la Corte ritenga che la normativa che produce effetti discriminatori sia giustificata, la sottopone al controllo di proporzionalità in modo da verificare se effettivamente l'interesse dello Stato non possa essere perseguito in altro modo. Parte della dottrina ritiene questo criterio opinabile poiché considerando che la discriminazione indiretta rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 45 TFUE, non dovrebbe mai essere giustificata.²¹¹

Il Comitato Economico e Sociale ha elaborato numerosi pareri contro la discriminazione ponendo, come vedremo nei paragrafi seguenti, una particolare attenzione nei confronti delle donne e degli immigrati soprattutto in ambito lavorativo.²¹²

3.1 Tutela delle donne in ambito lavorativo

Nell'ambito della non-discriminazione, un tema a cui la sezione SOC tiene particolarmente è quello dell'uguaglianza e della tutela delle donne anche nell'ambiente lavorativo.

Il divieto di trattamento economico differenziato e, quindi, di discriminazione sulla base del genere è sancito dall'art. 157 (1) TFUE che stabilisce che ogni Stato membro debba assicurare l'applicazione del

²¹⁰ Cfr. Strozzi G., *Diritto dell' Unione Europea Parte Speciale*, Giappichelli, Torino, 2010.

²¹¹ Cfr. Strozzi, *Diritto dell' Unione Europea Parte speciale*, Torino, 2010 p. 115, Gaja, *la libera circolazione dei lavoratori : diritto comunitario e diritto nazionale. Considerazioni introduttive*, in Nascimbene (a cura di), *La circolazione dei lavoratori*, Milano, 1998, p. 16.

²¹² Tra questi si possono citare SOC/444, "I diritti delle categorie vulnerabili sul luogo di lavoro, con particolare riferimento alle questioni di discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale", del 18 settembre 2012, SOC/505, "Un' Europa aperta e sicura", del 9 luglio 2014, SOC/484, "Ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi", del 20 settembre 2013, SOC/502, "Le donne nella scienza", del 15 ottobre 2014, ecc.

principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

La prima direttiva concernente la parità di trattamento economico per lavoratrici e lavoratori è stata la 75/117/CEE²¹³ che si fondava sull'art. 119 CEE (attuale 157 TFUE) e serviva ad attuare e rendere maggiormente efficace la disposizione del Trattato. Basandosi su questa direttiva, il Comitato ha adottato nel 2001 un parere d'iniziativa, preso in parte in considerazione dalla Commissione nei successivi progetti. In questo parere dedicato alla "Discriminazione salariale tra uomini e donne", il CESE aveva denunciato un aumento della differenza salariale tra uomini e donne come conseguenza di un complesso di realtà economiche e sociali, diverse da paese a paese, nonché un peggioramento della situazione ai livelli più alti della scala gerarchica dove mediamente il salario femminile era pari a 2/3 di quello maschile.²¹⁴ Le discriminazioni retributive ai danni della forza lavoro femminile erano di tipo sia orizzontale che verticale: orizzontale perché lavori di valore uguale venivano spesso retribuiti in maniera diversa a scapito delle lavoratrici; verticale, causata dalla difficoltà di accesso alle carriere più elevate da parte delle donne.

In alcuni paesi in particolare, i servizi sociali relativi alla cura dei figli o dei familiari anziani non fossero adeguati alle necessità espresse da un mercato del lavoro che dovrebbe sempre di più garantire e consentire alle donne di potervi liberamente accedere; e che lavori con una forte preponderanza di presenza femminile, come il pubblico impiego, i lavori di cura agli anziani, all'infanzia, o nel settore del commercio, fossero quelli meno retribuiti. Il Comitato aveva concluso il parere affermando la necessità di considerare la

²¹³ Direttiva 75/117/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1975, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.

²¹⁴ SOC/055, Discriminazione salariale tra uomini e donne, parere adottato il 28 marzo 2001.

parità di trattamento tra uomini e donne parte integrante del recepimento dell'*acquis* comunitario.

Nel 1976 l'Unione è intervenuta con una seconda direttiva, la 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.²¹⁵ Una proposta di modifica di tale direttiva, presentata dalla Commissione nel 2000²¹⁶, fu seguita da un parere estremamente favorevole del Comitato Economico e Sociale adottato nel mese di gennaio 2001 e del parere d'iniziativa del mese di marzo dello stesso anno, riguardante le disparità salariali.²¹⁷ Il Comitato si felicitò in particolare del fatto che per la prima volta erano state presentate nella proposta definizioni esplicite dei concetti di molestie sessuali e di discriminazioni fondate sul sesso, definizioni che si ispirano a quelle presenti nelle proposte di direttiva che poggiavano sull'articolo 13 TCE (attualmente 19 TFUE), e che riguardano le discriminazioni basate su motivi diversi dal sesso. Altro elemento della proposta particolarmente gradito al Comitato è quello dell'introduzione di misure di tutela per i dipendenti che effettuano ricorsi, con la previsione che tale protezione debba tornare a vantaggio dei dipendenti anche dopo la fine del rapporto di lavoro. Notata anche dal Comitato la definizione di orientamenti per gli organismi indipendenti nazionali per la promozione della parità di trattamento. La proposta limitava inoltre la facoltà degli Stati membri di stabilire deroghe al principio della parità di trattamento, chiedendo loro di giustificare il fatto che impieghi specifici fossero vietati all'uno o all'altro sesso. La proposta garantiva poi una speciale protezione alle donne in caso di gravidanza e maternità, compreso il diritto di ritornare sullo stesso luogo di lavoro dopo un congedo di maternità.

²¹⁵ GU L 39 del 14.2.1976, pagg. 40–42

²¹⁶ COM (2000) 334

²¹⁷ SOC/049 “ Parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro”

Grazie anche al convinto supporto espresso dal Comitato sulla proposta della Commissione, l'anno successivo è stata formalmente adottata la Direttiva 2002/73/CE²¹⁸ che ha modificato la precedente del 1976.

Un altro passo avanti nel lento processo evolutivo che sta portando alla realizzazione del principio di parità di trattamento, è stata la Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997 riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso. Nel parere SOC/284 del 2008, in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni per combattere il divario di retribuzione tra donne e uomini²¹⁹, il Comitato fa direttamente riferimento alla direttiva in questione e ribadisce che gli Stati membri devono garantire la semplicità delle procedure di ricorso e di denuncia per i casi di discriminazione, e che spetta alla parte convenuta provare in tribunale o di fronte ad un'altra autorità competente l'insussistenza della violazione del principio della parità di trattamento in virtù della direttiva 97/80/CE del Consiglio riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul genere.²²⁰

Parte della dottrina²²¹ sostiene che la pluralità di direttive, in materia di discriminazione sessuale sui luoghi di lavoro, possa in realtà comportare una mancanza di trasparenza e bloccare lo sviluppo. Questo problema sembra in parte risolto; nel 2006 è infatti stata adottata la direttiva 2006/54/CE che racchiude tutte le precedenti normative seppur integrate, proprio al fine di semplificare, modernizzare e migliorare la normativa

²¹⁸ Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro..

²¹⁹ Doc. COM (2007) 424 def.

²²⁰ A seguito di un accordo interistituzionale, il Comitato si è fatto promotore delle proposte della Commissione in materia e questo parere costituisce una raccomandazione più nei confronti degli Stati membri che nei confronti della Commissione stessa.
http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/suivi_avis_2t_08_fr-2.pdf

²²¹ K. Riesenhuber titolo, op.cit. nota 117, p.61.

europea in materia di parità di trattamento fra donne e uomini in materia di occupazione.²²²

Il Comitato ha contribuito al processo legislativo che ha portato all'adozione di questa direttiva attraverso un parere adottato il 15 dicembre 2004 sulla proposta della Commissione, a richiesta del Consiglio.²²³

La direttiva 2006/54/CE vieta le discriminazioni, dirette o indirette, tra uomini e donne per quanto riguarda le condizioni di assunzione, di accesso all'occupazione o al lavoro autonomo, di licenziamento, di formazione e promozione professionale, di affiliazione alle organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro; la direttiva stabilisce che una differenza di trattamento tra uomini e donne può essere giustificata per la particolare natura delle attività professionali di cui si tratta, purché le misure prese siano legittime e proporzionate. Gli Stati hanno il dovere di incoraggiare i datori di lavoro e i formatori professionali ad agire contro le discriminazioni basate sul genere, in particolare contro le molestie e specificamente le molestie sessuali.

Sulla base della direttiva, le donne e gli uomini godono di pari trattamento nel quadro dei regimi professionali di sicurezza sociale, in particolare per quanto riguarda il campo d'applicazione e le condizioni di accesso ai regimi, i contributi e il calcolo delle prestazioni. Questo principio si applica all'insieme della popolazione attiva nel cui concetto sono inclusi lavoratori autonomi e soggetti in età pensionabile, soggetti in malattia, disoccupati (anche volontari). La direttiva stabilisce che alla fine di un congedo per maternità, paternità e/o adozione, i lavoratori hanno il diritto di riprendere il proprio lavoro o un posto equivalente secondo termini e condizioni che non siano loro meno favorevoli rispetto al periodo precedente ma anche di

²²² Direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione), GUE L204 del 26.07.2006, pag. 23 e ss.

²²³ Parere pubblicato sulla GUE C157 del 28.06.2005, pag. 83 e ss.

beneficiare di eventuali miglioramenti delle condizioni di lavoro che sarebbero loro spettati durante la loro assenza.

La direttiva attribuisce agli Stati membri il compito di istituire i mezzi di tutela per i lavoratori che subiscono una discriminazione (ad esempio le procedure di conciliazione e le procedure giurisdizionali) e le relative sanzioni ed evitare che questo li faccia incorrere in ulteriori trattamenti vessatori e discriminatori.

Ricomprensando questa direttiva anche le precedenti, in caso di ricorso giudiziario, l'onere della prova sarà a carico della parte accusata di discriminazione, la quale dovrà provare che non vi è stata alcuna violazione del principio della parità di trattamento.

La direttiva provvede inoltre, all'art. 2, a fornire alcune definizioni tra cui quelle di discriminazione diretta e indiretta²²⁴, di molestie e molestie sessuali.²²⁵

Il parere del Comitato sulla proposta della Commissione sfociata nella direttiva 2006/54/CE ha avuto un particolare rilievo nello stimolare la Commissione a proporre un'altra iniziativa nello stesso campo, consistente nell'abrogazione della direttiva 86/613/CEE²²⁶ e nella sua sostituzione con uno strumento più aggiornato, poi adottato in forma definitiva come

²²⁴ La "discriminazione diretta" è costituita da una situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto un'altra persona sia, sia stata o sarebbe trattata in una situazione analoga mentre per "discriminazione indiretta" si intende situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

²²⁵ Il termine « molestie » indica una situazione nella quale si verifica un comportamento indesiderato connesso al sesso di una persona avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di tale persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo. Mentre sono considerate "molestie sessuali" quelle nelle quali nella quale si verifica un comportamento indesiderato a connotazione sessuale, espresso in forma verbale, non verbale o fisica, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona, in particolare attraverso la creazione di un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

²²⁶ Direttiva del Consiglio dell'11 dicembre 1986 relativa all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma, ivi comprese le attività nel settore agricolo, e relativa altresì alla tutela della maternità.

Direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma.

3.2 Immigrazione e integrazione

In questo particolare momento storico è di fondamentale importanza il tema dell'immigrazione. Grazie al ruolo svolto nel processo legislativo dell'Unione, il Comitato Economico e Sociale, essendo il "ponte" tra società civile organizzata su scala nazionale e istituzioni europee, è stato incaricato dalla Commissione, previa richiesta del Consiglio, di ideare, organizzare e attuare un Forum europeo sull'integrazione. Il Forum europeo sull'integrazione è stato inaugurato nell'aprile 2009 proprio dalla Commissione e dal CESE, vi si riuniscono rappresentanti delle organizzazioni della società civile attivi nell'ambito dell'integrazione degli immigrati. Prendono parte alle riunioni anche ventuno membri del Gruppo permanente "Immigrazione e integrazione" che provvede a elaborare pareri d'iniziativa e rapporti informativi. Il Forum permette alle organizzazioni coinvolte di esprimere la propria opinione sulle questioni riguardanti l'integrazione e il programma di integrazione europeo.

In materia di immigrazione ed integrazione sono stati presi in considerazione ed applicati la maggior parte dei pareri adottati dal Comitato.

Il Comitato ha sempre assunto posizioni favorevoli all'immigrazione e durante una riunione del 2013 ha affermato che l'integrazione è una sfida per tutta la società, il primo modo per imparare a vivere una coesistenza pacifica in una società aperta che rispetta i principi di parità di trattamento e di opportunità e che una buona integrazione è possibile solo se vengono rispettati e preservati i diritti civili, politici, economici e culturali di tutti i

membri di una società.²²⁷ Luis Miguel Pariza Castaños, presidente del gruppo permanente “Immigrazione e Integrazione” ha affermato che “l’integrazione è un processo sociale, di reciproco adattamento tra immigrati e società accogliente, che deve essere sostenuto da una buona *governance* a livello europeo”.²²⁸

Uno dei valori che si trovano a fondamento dell’Unione Europea è quello di garantire la tutela dei diritti di tutte le persone presenti sul proprio territorio indipendentemente dalla loro provenienza; per questo motivo il generale principio di non discriminazione ha trovato pieno accoglimento nella Direttiva 2000/43/CE²²⁹ che vieta appunto la discriminazione razziale o etnica, della quale possono soffrire in particolare i migranti. In proposito, il 14 gennaio 2009 il CESE ha adottato il parere SOC/326 sulla proposta della Commissione²³⁰ per una direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale, principio che, particolarmente con riguardo alle convinzioni religiose, può assumere particolare rilievo nell’evitare la discriminazione dei migranti. Il Comitato che da tempo proponeva un ampliamento delle tutele antidiscriminatorie anche al di fuori dagli ambienti lavorativi, si è dimostrato molto favorevole alla proposta della Commissione già prima di essere formalmente consultato nell’ambito della procedura legislativa.²³¹ Purtroppo il Consiglio non ha ancora raggiunto un accordo sulla proposta e l’adozione della direttiva non è ancora avvenuta, malgrado la

²²⁷ Statement on participation of migrants in the democratic process – Towards inclusive citizenship.

²²⁸ Immigration and integration - Where civil society makes the difference, pubblicazioni CESE, 2012. Consultabile online: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc_12_67_en.pdf

²²⁹ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica.

²³⁰ COM (2008) 426

²³¹ Anche attraverso il parere d’iniziativa SOC/304 dell’11 luglio 2008, contemporaneo all’adozione della proposta di direttiva da parte della Commissione.

rivitalizzazione del dibattito sul suo testo durante il semestre di Presidenza italiana.

Il CESE ha più volte ribadito che il quadro di protezione giuridica nell'UE è troppo complesso. Se molti Stati membri dispongono di leggi per prevenire la discriminazione che vanno significativamente al di là dei requisiti comunitari, sia pure con ampie variazioni quanto al contenuto, alla natura e al grado di protezione offerti, altri invece soddisfano a malapena i requisiti minimi. A sostegno della propria tesi, il Comitato ha spesso citato il caso *S. Coleman c. Attridge Law e Steve Law* in cui la Corte di Giustizia si è pronunciata in via pregiudiziale circa l'applicazione della direttiva del Consiglio 2000/78/CE²³². In tale caso, l'Avvocato generale dichiarò che *“L'articolo 13 CE (oggi 19 TFUE) è un'espressione dell'impegno dell'ordinamento giuridico comunitario nell'assicurare il principio di parità di trattamento e di non discriminazione. [...] La giurisprudenza della Corte è chiara quanto al ruolo della parità di trattamento e del divieto di discriminazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario. L'uguaglianza non è soltanto un ideale politico e un'aspirazione, ma uno dei principi fondamentali del diritto comunitario”*.²³³

Con il Trattato di Lisbona, la lotta alla discriminazione è diventata uno dei principali obiettivi dell'Unione e risulta ogni giorno più evidente che divieto di discriminazione ed integrazione debbano andare di pari passo. Il CESE ha sempre sottolineato la necessità di creare un legame tra l'integrazione e i valori e i principi definiti dal Trattato, dalla Carta dei Diritti fondamentali, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Strategia Europa 2020 e, infine, dalla politica sull'occupazione e l'agenda

²³² Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

²³³ Procedimento C-303/06, *S. Coleman contro Attridge Law, Steve Law*, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dall'Employment Tribunal, London South (Regno Unito) con decisione 6 luglio 2006. Sentenza della CGUE emanata il 17 luglio 2008.

sociale. Nel parere SOC/373,²³⁴ il Comitato ha affermato l'importanza, ai fini di una buona integrazione, di assicurare un posto di lavoro agli immigrati; questi, contrariamente a quanto sostenuto da coloro che sono influenzati da un rinnovato e purtroppo diffuso sentimento xenofobo, contribuiscono enormemente alla crescita economica dell'Unione Europea, tra l'altro perché preparati a svolgere, mestieri che in Europa si stanno estinguendo e che sono necessari, come quelli legati all'artigianato. La situazione demografica dell'UE indica inoltre che, a causa dell'invecchiamento della popolazione e del basso tasso di natalità, la futura domanda di lavoro non potrà essere soddisfatta senza l'integrazione dei lavoratori e lavoratrici immigrati.

Il Trattato di Lisbona dispone di una base giuridica più solida in materia rispetto ai trattati precedenti, che consente all'Unione di sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio. Il TFEU sancisce infatti che *“L'Unione deve sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani”*.²³⁵

Nella relazione comune sull'occupazione 2009/2010, la Commissione ha affermato che, sebbene l'UE stia subendo una crisi con relative perdite di posti di lavoro, persiste la scarsità di manodopera in determinati Stati membri e per alcune categorie professionali. Come il CESE, anche la Commissione propone nella sua relazione di promuovere l'integrazione degli immigrati già insediati, che soffrono in modo particolare della crisi.

²³⁴ SOC/373, L'immigrazione legale e la sfida demografica, 15 settembre 2010.

²³⁵ Cfr. primo comma dell'art. 79 TFEU.

Essa raccomanda, inoltre, di incoraggiare le imprese a differenziare la loro manodopera e ad applicare le cosiddette "carte della diversità".²³⁶

In quest'ottica, il CESE ha elaborato nel 2010 il parere intitolato "Integrazione dei lavoratori immigrati"²³⁷ con cui chiede l'avvio di passi legislativi nella forma di una direttiva volta a garantire un quadro comune di diritti per i lavoratori immigrati, nonché il miglioramento della legislazione contro la discriminazione. Una sfida importante per le parti sociali e una tappa fondamentale in questo processo, è costituita dall'integrazione sul luogo di lavoro in condizioni di parità di opportunità e di trattamento; esse devono incoraggiarla nell'ambito della contrattazione collettiva e del dialogo sociale, anche a livello europeo.

Questo parere esplorativo ha avuto un forte impatto, sfociando nell'emanazione della Direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, entrata in vigore nel 2014, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro. Questa direttiva mira a raggiungere "un permesso unico", prevede il raggiungimento di una procedura amministrativa unica per la richiesta del permesso di lavoro e di soggiorno nei paesi CE per i lavoratori provenienti da paesi terzi, la parità di diritti con i cittadini CE per quanto riguarda le condizioni di lavoro (salario, licenziamento, salute e sicurezza), il riconoscimento dei titoli di studio, la formazione, gli sgravi fiscali, il diritto di associazione ai sindacati, la sicurezza sociale e i diritti pensionistici.

L'aumento dell'immigrazione nelle società europee costituisce una sfida importante per la coesione sociale, giacché da esso derivano numerosi

²³⁶ COM(2009) 674 def.

²³⁷ SOC/364, parere esplorativo del 17 marzo 2010 richiesto dalla Presidenza spagnola.

problemi sociali nuovi che le società europee stanno affrontando e che devono essere oggetto di un approccio integrale, come proposto dal CESE in altri suoi pareri.

Nel mese di febbraio 2014 è stata adottata la direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che disciplina le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali. In ottemperanza a questa direttiva, i lavoratori migranti che occupano posti di lavoro stagionale dovrebbero poter soggiornare legalmente e temporaneamente nell'UE per un periodo massimo compreso tra cinque e nove mesi (a seconda dello Stato membro) per esercitarvi un'attività soggetta al ritmo delle stagioni, conservando nel contempo la propria residenza principale in un paese terzo. La direttiva precisa inoltre i diritti di cui godono tali lavoratori migranti. Il recepimento di questa direttiva da parte degli Stati membri deve avvenire entro il 30 settembre 2016. Questa direttiva costituisce un esempio di come non sempre i pareri del CESE vengano seguiti. La posizione che il comitato ha espresso nel parere SOC/392, relativo proprio alla proposta che ha preceduto l'emanazione della direttiva stessa, trova solo a grandi linee un riscontro. In particolare vengono specificate le tutele e garanzie degli immigrati, problematica cui il CESE ha sempre posto particolare attenzione. Riguardo però alla definizione di "lavoratore stagionale" e alla tutela dei lavoratori immigrati, mancano delle disposizioni più precise e specifiche che l'organo consultivo, nel suo parere si era raccomandato di introdurre.²³⁸

Un'altra norma che dovrebbe almeno in parte seguire, le linee guida del parere del Comitato Economico e Sociale, è la Direttiva 2009/50/CE relativa ai "Trasferimenti intra-societari".²³⁹ Doveva essere applicata già

²³⁸ SOC/392, "Condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale", del 4 maggio 2011.

²³⁹ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

nel 2011 ma dopo cinque anni non ha ancora trovato attuazione. Essa prevede la semplificazione delle misure relative ad ingresso, soggiorno, occupazione, mobilità, ricongiungimento familiare per lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi ed in regime di trasferimento intra-societario per soggiorni di durata superiore a tre mesi. Questa direttiva si basa sul GATS²⁴⁰, l'accordo era infatti stato concluso a livello mondiale per promuovere la circolazione dei servizi. L'applicazione effettiva di questa direttiva riguarderebbe i lavoratori dipendenti da imprese con sede al di fuori di uno Stato membro e da entità facenti parte dello stesso gruppo di imprese che abbiano sede in tale territorio. Anche in questo caso sarebbe prevista la parità di trattamento sia per il riconoscimento dei titoli di studio che per formazione, sgravi fiscali, diritto di associazione (diritti sindacali), sicurezza sociale e diritti pensionistici.

Maggiore fortuna per quanto attiene al loro recepimento da parte degli Stati membri hanno avuto due direttive, l'una del 2004²⁴¹, l'altra del 2005²⁴², in materia di ammissione di cittadini di paesi terzi per motivi, rispettivamente, di studio e di ricerca scientifica. Sul fondamento costituito dal successo di queste iniziative, il 25 marzo 2013, la Commissione ha presentato una nuova proposta di direttiva volta a integrare e migliorare questi strumenti legislativi esistenti²⁴³. Il 18 settembre 2013 il CESE ha adottato un parere su questa proposta che, pur felicitandosi con essa perché va nella direzione della semplificazione del quadro normativo da tempo auspicata dal Comitato, incoraggia le istituzioni politiche a essere ancora più ambiziose e a estendere la tutela ai tirocinanti retribuiti e alle persone collocate alla pari.

²⁴⁰ General Agreement on Tariffs and Services del 1995, Trattato istitutivo dell' Organizzazione Mondiale del Commercio.

²⁴¹ Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.

²⁴² Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

²⁴³ Doc. COM(2013) 0151.

La proposta della Commissione è stata esaminata dal Parlamento in prima lettura e non è ancora stata esaminata dal Consiglio.

Procedure chiare e semplici in materia di ammissione sono tuttavia solo un primo passo nell'assicurare un'effettiva integrazione degli immigrati. Nel quadro delle contrattazioni collettive, e con particolare riferimento alle imprese, si devono, secondo il Comitato, prevedere meccanismi atti a garantire che l'accesso al lavoro e le assunzioni avvengano nel rispetto del principio delle pari opportunità.²⁴⁴ In questo campo è particolarmente importante disporre di strumenti che consentano di evitare non soltanto la discriminazione diretta, ma anche quella indiretta. Tuttavia, attualmente, a molti lavoratori immigrati non è garantita, di fatto, la parità di trattamento in termini di retribuzione e condizioni di lavoro. Le parti sociali e le autorità competenti in materia di occupazione devono, dunque, elaborare procedure per evitare la discriminazione e attuare politiche attive per promuovere l'uguaglianza.

Esistono dei principi base comuni in materia di immigrazione e integrazione.²⁴⁵ Il primo principio comune definisce l'integrazione come un processo dinamico, di reciproco compromesso, ed è necessario che gli Stati membri attuino le misure di integrazione in modo da permettere una soluzione a lungo termine. Il secondo principio stabilisce che i valori fondamentali come libertà, democrazia, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, devono essere considerati pietre miliari della nuova politica in materia. Un altro principio è conseguente all'idea di molti Stati secondo cui una conoscenza, anche se basilare, della lingua del paese d'accoglienza è necessaria ai fini dell'integrazione. Sono numerosi i paesi che costruiscono la loro strategia di integrazione, su programmi di accoglienza che comprendono corsi (anche obbligatori) di

²⁴⁴ SOC/364, punto 7.12, vedi, p. 72

²⁴⁵ Come si evince dal parere SOC/376.

lingua ed educazione civica e un numero sempre maggiore di Stati sta rendendo i corsi più elastici in modo da adattarli alle esigenze di ognuno.

Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, adottato dal Consiglio alla fine del 2008, ha sottolineato la necessità di rafforzare le politiche di integrazione per far sì che gli immigranti rispettino le identità nazionali degli Stati membri e i valori fondamentali su cui questi si basano, tra cui diritti, dell'uomo, libertà d'espressione, democrazia, tolleranza, parità tra uomo e donna, educazione obbligatoria dei minori.²⁴⁶

Il CESE sostiene che l'integrazione sia un processo di natura sociale che possiede però anche una dimensione giuridica, si rivela quindi necessario incoraggiare e favorire l'integrazione, ma sempre nel rispetto dell'uguaglianza e del rispetto diritti fondamentali.²⁴⁷ Nel parere SOC/362 sull'integrazione e l'agenda sociale,²⁴⁸ viene sottolineata l'importanza di disporre un'azione europea comune in materia di immigrazione perché questo non solo costituirebbe un valore aggiunto alle politiche e al processo d'integrazione (come la Strategia Europa 2020, l'Agenda Sociale e la Politica di coesione), ma rafforzerebbe anche il legame con l'integrazione, i valori e i principi dell'Unione Europea.

Dalla proposta del Comitato emerge non solo la necessità di eliminare le discriminazioni ma anche di permettere una cittadinanza più inclusiva nei confronti degli immigrati. Il Comitato ritiene infatti che le democrazie europee sono e devono essere società libere e aperte, che devono fondarsi sull'“accettazione dell'altro”. Le politiche d'integrazione non possono

²⁴⁶ Il Patto Europeo sull'immigrazione e l'asilo, siglato dal Consiglio il 24 settembre 2008, Il patto costituisce la base per le politiche comuni in materia di immigrazione e di asilo per l'Unione europea (UE) e i suoi paesi. In uno spirito di reciproca responsabilità e solidarietà tra i paesi dell'UE e di partenariato con altri paesi del mondo, il patto dà un nuovo impulso al costante sviluppo di una politica comune sull'immigrazione e l'asilo, che tenga conto sia degli interessi collettivi dell'UE che delle esigenze specifiche dei suoi paesi. Il suddetto Patto non è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ma è consultabile attraverso il seguente link: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2013440%202008%20INIT>

²⁴⁷ SOC/376, Le nuove sfide dell'integrazione, 21 giugno 2010, Cfr. punto 5.12.

²⁴⁸ Parere d'iniziativa adottato a febbraio 2010

quindi mai servirsi di alibi politici per escludere gli immigrati e le minoranze dal diritto di cittadinanza sancito dagli artt. 18 e ss. del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. È necessario e conveniente allargare la base delle democrazie, integrandovi i nuovi cittadini, uguali in diritti e obblighi. I diritti di cittadinanza nazionale devono essere aperti a tutte le diversità.

3.3 Tutela dei diritti umani degli immigrati

Sono numerosi gli articoli dei trattati che tutelano direttamente o indirettamente i diritti umani ed il Comitato Economico e Sociale, che nei suoi pareri ha sempre sottolineato l'importanza di rispettare questi diritti, ha dimostrato di ritenere essenziale il legame tra i diritti fondamentali e le problematiche concernenti l'immigrazione, specie quella clandestina.

La prima disposizione dei trattati afferente alla tutela dei diritti umani, è l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea che sancisce l'inviolabilità della dignità umana, della democrazia, dell'uguaglianza e dei diritti umani.²⁴⁹

Un'altra disposizione rilevante, inserita durante le trattative di Lisbona, è l'art. 6 TUE in cui l'Unione, accanto al riconoscimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, alla quale è attribuito il medesimo valore giuridico dei trattati, esplicita per la prima volta l'adesione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), specificando che le disposizioni ivi contenute

²⁴⁹ Art. 2 TUE : “L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”.

debbano essere intese come principi generali del diritto dell'Unione riconosciuti dagli Stati membri.²⁵⁰

La posizione del Comitato sull'applicazione dei diritti umani al tema dell'immigrazione è stata espressa dettagliatamente nel parere d'iniziativa intitolato "Diritti fondamentali nella legislazione europea sull'immigrazione", del 2009.²⁵¹ Il CESE in questo parere si è dimostrato molto favorevole al quadro legislativo comune in materia di immigrazione che offre diritti e garanzie sovranazionali che continua, ancora oggi, lentamente a delinarsi biasimando però gli Stati membri che frequentemente non attuano correttamente le direttive dal punto di vista del rispetto di tali diritti.

Il CESE, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha molto insistito sul nuovo slancio che le politiche d'immigrazione avrebbero potuto avere con la sua applicazione. Lo ha chiaramente dimostrato con il suo contributo all'iniziativa del 2009, già menzionata all'inizio della precedente sezione 3.2 di questo capitolo e consistente nell'istituzione del Forum europeo dell'integrazione, che ha sede presso il CESE e che permette la partecipazione permanente della società civile nello sviluppo delle politiche d'immigrazione. Al fine di sottolineare maggiormente la tutela dei diritti della persona, insiti nel processo d'integrazione, questo Forum a partire dal 2015 prenderà il nome di "Forum per l'immigrazione e l'asilo".

²⁵⁰ Art. 6 TUE : " 1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

²⁵¹ Parere SOC/335 del 4 novembre 2009.

In tutti i suoi pareri concernenti l'immigrazione, il Comitato fa direttamente riferimento ai diversi strumenti di tutela internazionale dei diritti umani, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell' Uomo²⁵², la CEDU per il rispetto della quale è stata istituita la Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo²⁵³, la Carta dei diritti fondamentali dell' Unione Europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000 e modificata a Strasburgo nel 2007 in modo da ampliare la tutela mediante l'introduzione di nuovi diritti. Il Comitato aveva, in un parere del 2006, espresso la propria approvazione per la creazione di un'Agenzia dei diritti fondamentali dell' Unione.²⁵⁴

La posizione del Comitato mira a garantire la portata universale dei diritti umani, è necessario che gli Stati membri assicurino a tutte le persone i diritti umani, senza basarsi sul concetto tradizionale di cittadinanza che nega alcuni di questi diritti a coloro che non sono cittadini; di conseguenza il rispetto dei diritti della persona deve avvenire indipendentemente dalla distinzione giuridica tra cittadino e straniero o tra immigrato legale e irregolare.

Le normative europee in materia di immigrazione non garantiscono un' adeguata protezione all'immigrato. Lo stretto legame giuridico esistente tra il permesso di lavoro e il permesso di soggiorno rende, a parere del CESE, evidente il fatto che l'immigrato non è visto come una persona ma come manodopera, ossia come strumento al servizio del mercato del lavoro. Quando non è più necessario, perde la possibilità di rimanere legalmente nel paese di accoglienza perdendo i diritti fino a quel momento acquisiti e diventando clandestino.²⁵⁵ Negli ultimi anni, è stata dal CESE denunciata

²⁵² Firmata a Parigi nel 1948, proclama l'universalità di un sistema di principi e valori comune a tutti i popoli.

²⁵³ La Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) ha riconosciuto che la CEDU e la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario e costituiscono nel suo ambito principi generali.

²⁵⁴ JO C 88, p. 37.

²⁵⁵ SOC/335, Diritti fondamentali nella legislazione europea sull'immigrazione, 4 novembre 2009. In particolare vedi punto 3.2

una diminuzione dei programmi per tutelare i diritti umani e alle repliche della Commissione, che ha talvolta asserito la difficoltà di armonizzare la legislazione in materia, essendo tale ambito di competenza nazionale, ha a sua volta risposto che le politiche volte a rafforzare la sicurezza non devono ledere libertà, giustizia e principi democratici dello Stato di diritto condivisi in tutta l'Unione.²⁵⁶

L'aspetto sostenuto con maggior vigore nella maggior parte dei pareri del Comitato in materia, è costituito dalla necessità che l'Unione disponga di una politica comune in materia di immigrazione e di una legislazione armonizzata consapevole della competenza statale. La soluzione prospettata all'UE e agli Stati membri, è quella di introdurre una legislazione aperta, che permetta un'immigrazione per motivi di lavoro mediante canali legali e trasparenti, sia per i lavoratori altamente qualificati che per quelli che svolgono lavori meno qualificati, in modo da proteggere adeguatamente i diritti degli immigrati. L'obiettivo del CESE di creare progressivamente una legislazione unica a cominciato a trovare accoglimento con la proposta di direttiva del mese di marzo 2013,²⁵⁷ ma la strada perché si giunga davvero alla sua realizzazione appare ancora lunga.

Come precedentemente esposto, anche nel trattare le tematiche di immigrazione-integrazione risulta particolarmente importante il rispetto del principio di non-discriminazione sancito dai Trattati e ribadito dagli artt. 21 e ss. della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, con particolare riferimento alla situazione degli immigrati afferma che *“È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche*

²⁵⁶ Nel punto 4.1.3 SOC/335 il Comitato scrive: *“Un rafforzamento della sicurezza non deve avvenire a scapito dei valori fondamentali (diritti umani e libertà pubbliche) e dei principi democratici (Stato di diritto) condivisi in tutta l'Unione”*.

²⁵⁷ Questa indicazione del Comitato è stata in effetti accolta dalla Commissione quando ha proposto di riformulare le precedenti direttive in materia nel 2013 (*vedi sezione precedente di questo capitolo*).

genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale". Il secondo comma dell'art. 21 e l'art. 22 specificano che è vietata ogni discriminazione in base alla nazionalità e che l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica.

Il lavoratore immigrato, indipendentemente dal periodo di tempo per il quale ha ricevuto i permessi di soggiorno e di lavoro, deve godere dei medesimi diritti economici, occupazionali e sociali di tutti gli altri lavoratori, conformemente non solo all'art. 21 TFUE ma anche all'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, al terzo comma, sancisce il diritto dei cittadini dei paesi terzi, autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri, di usufruire di condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.²⁵⁸

Nei pareri del Comitato è sempre stata specificata la possibilità per gli immigrati di godere di diritti e doveri equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione non deve e non può riguardare esclusivamente l'ambiente lavorativo ma deve riguardare tra gli altri anche il diritto alla salute e di conseguenza ad una copertura sanitaria,²⁵⁹ il diritto all'istruzione e alla formazione professionale (sancito dall'art. 14 della Carta),²⁶⁰ il diritto,

²⁵⁸ L'art. 15 della Carta, rubricato "Libertà professionale e diritto di lavorare" stabilisce infatti che: "1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.

2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.

3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione".

²⁵⁹ L'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell' UE prevede che: "Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana".

²⁶⁰ L'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell' UE prevede che:

"1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il

qualora sia necessario e vi siano i presupposti, di ricevere patrocinio gratuito davanti ai tribunali (art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE).²⁶¹

Secondo il Comitato, l'esercizio dei diritti fondamentali presuppone l'esistenza di servizi pubblici che permettano di rispettarli e i cui rappresentanti siano obbligati per legge a comportarsi in maniera indipendente e neutrale nei confronti delle persone. Nel parere SOC/335, sull'integrazione dei lavoratori immigrati, il CESE ha affermato di nutrire perplessità, in periodo di crisi, sulle risorse di bilancio di cui dispongono gli Stati membri dell'Unione e sulla quantità di tali risorse che sono disposti a utilizzare, a livello sia nazionale che europeo, per rendere effettiva la protezione dei diritti umani, in particolare di quelli degli immigrati. Per questo motivo si è opposto ad un elemento di una proposta di direttiva che avrebbe concesso agli Stati membri la facoltà di limitare il diritto alla parità di trattamento, per quanto riguardava certe condizioni di lavoro (come salario e licenziamento, salute e sicurezza sul posto di lavoro, protezione sociale) e la libertà di riunione, associazione e sciopero, esclusivamente a chi occupasse effettivamente un posto di lavoro, sostenendo che limitazioni di questo tipo possano violare anche il principio di non discriminazione e l'articolo 12 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.²⁶² La proposta

diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio".

²⁶¹ Parere SOC/335 punto 4.3.3. Oltre che su questi diritti, il Comitato insiste su un lungo elenco di altri diritti tra i quali vanno annoverati: l'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio (articoli 34 e 35 della Carta); il riconoscimento dei diplomi, dei certificati e degli attestati nel quadro della legislazione comunitaria; il riconoscimento dei diritti del lavoro e dei diritti sociali dei lavoratori migranti che sono distaccati nell'UE; il diritto all'istruzione per i minori di età, compresi i sussidi e le borse di studio; il diritto ad accedere ad un servizio gratuito (pubblico) di collocamento; il diritto a ricevere un insegnamento della lingua del paese di accoglienza; il rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (articolo 22 della Carta); il diritto a soggiornare e a circolare liberamente nel paese di accoglienza.

²⁶² In questo parere il CESE si riferisce alla proposta ricevuta dalla Commissione con doc. COM(2007) 638 def., articolo 12, paragrafo 2, lettere d ed e. Ai sensi di questa proposta, gli Stati membri avrebbero tra l'altro potuto limitare la concessione di borse per gli studi e la formazione professionale e l'accesso agli alloggi pubblici solo a chi avesse diritto di risiedere sul loro territorio per almeno tre anni.

della Commissione è scaturita nella Direttiva 2011/98 sul "permesso unico", già menzionata nella precedente sezione di questo capitolo tra quelle ancora in via di attuazione; l'art.12 del testo formalmente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio ha in buona parte tenuto conto delle indicazioni del Comitato. Nel medesimo *avis*, il Comitato comincia anche ad incoraggiare la creazione di un "codice per l'immigrazione" che serva oltre che a regolamentare l'immigrazione stessa, anche a contemplare diritti e garanzie per gli immigrati presenti su tutto il territorio dell'UE. La Commissione ha, nelle sue repliche, dimostrato di essere d'accordo con il CESE, affermando che tra i suoi obiettivi ci sarebbe stata, negli anni successivi, la valutazione dell'opportunità di definire un *acquis* comunitario in materia di immigrazione regolare, direzione nella quale tra l'altro era stata invitata ad agire anche dal Programma di Stoccolma, che propone di consolidare tutta la legislazione in materia di immigrazione partendo dai casi di migrazione legale.²⁶³

Un aspetto che ancora non è sufficientemente disciplinato nelle direttive in materia, è la tutela della vita familiare sancito dall'art. 8 della CEDU ma anche dall'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.²⁶⁴

Il ricongiungimento familiare è infatti un punto cardine perché si possa affermare che effettivamente un immigrato goda di diritti equivalenti a quelli dei cittadini dell'UE e il Comitato vi ha posto un particolare riguardo in molti dei suoi pareri relativi all'immigrazione. In particolare ha sostenuto che il carattere *de minimis* della direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22

²⁶³ Adottato durante il semestre di Presidenza svedese del Consiglio, cominciato il 9 luglio 2009.

²⁶⁴ In parte le due disposizioni coincidono; infatti l'art. 7 della Carta stabilisce che "Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni" e tale disposizione è identica al primo comma dell' art. 8 CEDU, questo articolo prevede che:

"1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, sta permettendo ad alcune legislazioni nazionali di non garantire pienamente ai cittadini dei paesi terzi l'esercizio del suddetto diritto; anche la Commissione, in una relazione²⁶⁵ sul recepimento della direttiva, ha espresso dubbi sul fatto che l'applicazione di misure di integrazione come prerequisito per l'ammissione nel territorio fosse compatibile con il diritto al rispetto della vita familiare e con il principio di proporzionalità.

In materia di ricongiungimento familiare, è importante notare l'evoluzione recente della giurisprudenza comunitaria. A seguito di un rinvio pregiudiziale da parte di un giudice olandese, la Corte di Giustizia nel recente caso riunito²⁶⁶ *S. e G. c. Ministro per l'immigrazione, integrazione e l'asilo*, si è pronunciata sull'interpretazione degli artt. 20 TFUE, 21 par. 1 TFUE e 45 TFUE nonché della Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri,²⁶⁷ con riguardo a due situazioni di ricongiungimento familiare. Le signore S. e G., cittadine di paesi terzi e familiari di un cittadino dell'Unione europea avente la cittadinanza olandese, lamentavano il rifiuto del Ministro di rilasciare loro un'attestazione che certificasse il loro regolare soggiorno nei Paesi Bassi in quanto familiari di un cittadino dell'Unione.

Il caso della sig.ra S. riguarda una cittadina ucraina che ritiene di poter beneficiare, sulla base del diritto dell'Unione, di un diritto di soggiornare

²⁶⁵ COM(2008) 610 def., dell'8 ottobre 2008.

²⁶⁶ Caso C-457/12. La sentenza è stata emanata il 12 marzo 2014.

²⁶⁷ La domanda di pronuncia pregiudiziale verte in effetti sull'interpretazione degli articoli 20 TFUE, 21, paragrafo 1, TFUE e 45 TFUE nonché sulle disposizioni della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158, pag. 77, e rettifica in GU L 229, pag. 35).

presso il genero, che ha la cittadinanza e residenza olandese, per occuparsi durante le assenze per motivi di lavoro del genero del figlio di questi.

Il caso della sig.ra G. riguarda invece una cittadina peruviana che ha contratto matrimonio nel marzo 2009 con un cittadino olandese e che. Nell'ambito del procedimento principale, ha fatto valere di aver avuto una figlia con tale coniuge e di avere, inoltre, un altro figlio, accolto nella famiglia da lei formata con detto coniuge.

Entrambe le situazioni erano caratterizzate da regolari assenze dei cittadini olandesi implicati, dal territorio del loro Paese, in quanto il genero della Signora S. consacra il 30% del suo tempo a effettuare viaggi d'affari in Belgio e il coniuge della Signora G., pur risiedendo nei Paesi Bassi, effettua quotidianamente viaggi di andata e ritorno con il Belgio per svolgere un'attività lavorativa subordinata.

La Corte in questo caso riunito, ha riconosciuto che la disciplina relativa alla succitata Direttiva 2004/38/CE debba essere interpretata nel senso che non osta in maniera assoluta che uno Stato membro rifiuti il diritto di soggiorno al cittadino di un paese terzo, familiare di un cittadino dell'Unione, quando tale cittadino possiede la cittadinanza di detto Stato membro e risiede in questo medesimo Stato, ma si reca regolarmente in un altro Stato membro nell'ambito delle sue attività professionali. Tuttavia, la Corte ha statuito che l'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che quando il rifiuto di un siffatto diritto di soggiorno al familiare di un cittadino dell'Unione, proveniente da un paese terzo, ha un effetto dissuasivo sull'esercizio effettivo dei diritti che al lavoratore derivano dallo stesso articolo, al familiare viene attribuito al familiare, un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui il cittadino lavoratore possiede la cittadinanza, allorché detto cittadino risiede in quest'ultimo Stato, ma si reca regolarmente in un altro Stato membro in quanto lavoratore ai sensi della menzionata disposizione. La Corte afferma che

spetta al giudice nazionale effettuare la verifica della situazione specifica in base alle circostanze.

Nella sentenza sul caso Deak del 1981, la Corte ha affermato che la parità di trattamento opera anche rispetto ai familiari che non siano cittadini di uno Stato membro, statuendo che il trattamento riservato al familiare debba rientrare tra i vantaggi sociali rispetto ai quali opera il principio di non discriminazione e che tali familiari devono quindi considerarsi beneficiari indiretti della parità di trattamento.²⁶⁸

Sempre nell'ambito del ricongiungimento familiare, il Comitato pone un particolare accento sulla disciplina di tutela dei minori non accompagnati. A tale proposito, il 15 ottobre 2014, ha emanato un parere su una proposta della Commissione²⁶⁹ rivolta alla modifica del regolamento 604/2013²⁷⁰ per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro.²⁷¹

In questo parere, adottato praticamente all'unanimità, il Comitato afferma la necessità di definire nitidamente il principio dell'“interesse superiore del minore” che dovrebbe essere conforme alle norme e agli standard delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e dovrebbe prevalere su qualsiasi altra normativa in vigore a livello di diritto nazionale ed internazionale mentre attualmente la complessità dei sistemi giudiziari e

²⁶⁸ Caso Deak, Causa C-94/84, sull'interpretazione dell' art. 7 del regolamento 1612/68/CEE (vedi p. 62), sentenza del 20 giugno 1985.

²⁶⁹ COM (2014) 382 final

²⁷⁰ Regolamento (UE) N. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione).

²⁷¹ SOC/515, Protezione internazionale di minore non accompagnato, 15 ottobre 2014.

amministrativi di molti Stati membri oltre alla mancanza di informazioni e il timore dei genitori di subire una denuncia, costituiscono fattori di rischio per il minore che troppo frequentemente viene lasciato in uno stato di incertezza giuridica o rimane apolide.

Aggiunge inoltre che occorre elaborare una definizione più ampia di "migrante minore non accompagnato in situazione irregolare", al fine di ricomprendere le diverse situazioni concrete presentatesi finora non contemplate dal regolamento 604/2013.

La richiesta di questo parere al CESE da parte della Commissione è stata conseguente alla sentenza della Corte di Giustizia per il caso *MA e altri c. Secretary of State for the Home Department*.²⁷² Il rinvio pregiudiziale in questione, pur riguardando un regolamento differente (343/2003)²⁷³ rispetto a quello più recente sul quale è stata proposta una modifica, ha avuto ad oggetto chiarimenti su quale sia lo Stato membro competente per l'esame delle domande di protezione presentate da minori non accompagnati.

Nel suo parere succitato, il CESE ha sottolineato che i minori possono viaggiare accompagnati dalle famiglie o da soli, essere accompagnati da persone che non sono loro familiari o essere rimasti soli dopo il loro ingresso nel territorio di uno Stato membro e anche i loro genitori, o chi presta loro assistenza, possono essere privi di documenti, ad esempio nel caso in cui siano entrati come migranti irregolari nello Stato membro oppure il loro soggiorno in quanto nucleo familiare si sia protratto al di là di

²⁷² Causa 648/11, *MA e altri c. Secretary of State for the Home Department*, Domanda di pronuncia pregiudiziale: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - Regno Unito. Regolamento (CE) n. 343/2003 - Determinazione dello Stato membro competente - Minore non accompagnato - Domande di asilo presentate in due Stati membri successivamente - Mancanza di un familiare del minore nel territorio di uno Stato membro - Articolo 6, secondo comma, del regolamento n. 343/2003 - Trasferimento del minore verso lo Stato membro nel quale quest'ultimo ha presentato la sua prima domanda - Compatibilità - Interesse superiore del minore - Articolo 24, paragrafo 2, della Carta.

²⁷³ Regolamento (CE) N. 343/2003 DEL CONSIGLIO del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo.

quanto consentito dal permesso di soggiorno o dai visti. I genitori di questi minori, o chi presta loro assistenza, possono altresì beneficiare dello status di migranti regolari, ad esempio nel caso in cui il minore sia arrivato in Europa per raggiungere la famiglia ma non rientri in un programma di ricongiungimento familiare. Anche i minori nati sul territorio dell'UE possono essere sprovvisti di documenti se lo sono i loro genitori. Inoltre, i minori possono essere rimasti soli, e quindi essere non accompagnati, in seguito ad un'espulsione. Gli Stati membri hanno l'obbligo giuridico di assicurare il recepimento nei rispettivi ordinamenti delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE, in particolare di quella pronunciata nella causa C-648/11 pertinente per il regolamento (UE) n. 604/2013, nonché delle tutele e degli standard della Convenzione delle Nazioni Unite; essi devono inoltre attenersi a due principi fondamentali della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo: il principio di non discriminazione e quello dell'interesse superiore del minore.²⁷⁴ Qualsiasi politica o pratica contraria al diritto internazionale e/o europeo dovrebbe essere denunciata come illecita, e dovrebbero essere avviate procedure di infrazione ogniqualvolta vengano violati i diritti dei minori.

Il CESE afferma infine che il regolamento dovrebbe contemplare anche il caso di quei minori la cui domanda di protezione sia stata precedentemente respinta in un qualsiasi Stato membro, esortando gli Stati a fare in modo che i minori in situazione irregolare siano considerati e tutelati prima di tutto in quanto minori, in base alle disposizioni dei sistemi nazionali di protezione dell'infanzia. Ciò perché, nonostante la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo imponga agli Stati di trattare i minori privi di documenti alla stregua di tutti gli altri minori senza alcuna distinzione, all'atto pratico si osservano delle tensioni tra i quadri giuridici nazionali che

²⁷⁴ Articoli 2 e 3 della Convenzione

disciplinano il controllo dell'immigrazione e quelli relativi alla protezione dei minori.

La citata proposta della Commissione per la modifica del Regolamento 604/2013 è ancora nelle fasi iniziali della sua discussione in sede di Parlamento europeo e Consiglio. Solo nei prossimi mesi sarà dunque possibile valutare quanto il parere del 15 ottobre 2014 sulla tutela dei minori non accompagnati, emanato nel quadro dell'impegno del Comitato Economico e Sociale verso le politiche di immigrazione, verrà preso in considerazione. Independentemente dal seguito che questo avrà, in tale parere il CESE ha espresso con forza il proprio punto di vista sulle prassi relative ai diritti fondamentali dei migranti in situazione regolare o irregolare, proponendo delle soluzioni aventi importanti basi giuridiche di Diritto dell'Unione Europea e di Diritto internazionale. Tali posizioni sono state ribadite dal Comitato in occasione della sua partecipazione alle riunioni del Forum europeo dell'integrazione.

Sempre al fine di tutelare i migranti, il Comitato si è pronunciato sul diritto di asilo e sul principio di *non refoulement* asserendo l'importanza che l'efficacia dei controlli alle frontiere non pregiudichi il rispetto del diritto fondamentale di asilo²⁷⁵ e del principio del non respingimento, che vieta di respingere una persona verso un paese ove la sua vita o la sua libertà siano in pericolo²⁷⁶. In un suo parere, il CESE ha notato che frequentemente coloro che hanno bisogno di protezione internazionale giungono alle frontiere esterne dell'Unione clandestinamente e ha ribadito che le autorità

²⁷⁵ Previsto dall' art. 18 della Carta dei Diritti Fondamentali dell' Unione Europea:

“Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»)”.

²⁷⁶ Art. 19 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea :

“1. Le espulsioni collettive sono vietate.

2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti”.

devono garantire a queste persone la possibilità di presentare la loro richiesta di protezione, che dovrà essere valutata senza eccezioni, conformemente alle convenzioni internazionali ed europee, alla legislazione comunitaria e alle normative nazionali.²⁷⁷

Alla proposta di rafforzare le competenze dell'Agenzia Frontex²⁷⁸, il Comitato ha risposto²⁷⁹ che è prima necessario realizzare una valutazione indipendente sul rispetto dei diritti umani nelle operazioni comuni di controllo alle frontiere, rafforzare il controllo parlamentare nazionale ed europeo e infine valutare la compatibilità con le garanzie presenti nel Codice frontiere Schengen²⁸⁰, in particolare dagli artt. 6 e 13. Questi articoli prevedono rispettivamente: che le guardie di frontiera debbano esercitare le loro funzioni nel pieno rispetto della dignità umana, in particolare nei casi concernenti persone vulnerabili, che tutte le misure adottate nell'esercizio delle loro funzioni debbano rispettare il principio di proporzionalità; e che, nello svolgere le proprie mansioni, le guardie di frontiera non operino discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuali e che vengano rispettate, qualora sia necessario il respingimento, le modalità previste dagli allegati del codice stesso.²⁸¹

²⁷⁷ SOC/335, vedi p.79.

²⁷⁸ L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea è stata istituita con il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004. Ha il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione; preparare analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. Opera in stretto collegamento con altri organismi comunitari e dell'UE responsabili in materia di sicurezza alle frontiere esterne, come EUROPOL, CEPOL, OLAF, e di cooperazione nel settore delle dogane e dei controlli fitosanitari e veterinari, al fine di garantire la coerenza complessiva del sistema.

Frontex aumenta la sicurezza alle frontiere, assicurando il coordinamento delle iniziative degli Stati membri intese ad attuare le misure comunitarie per la gestione delle frontiere esterne.

²⁷⁹ SOC/335, vedi punto 4.5.2.

²⁸⁰ Istituito con il Regolamento 562/2006.

²⁸¹ L'art 13 del Codice Schengen statuisce quanto segue:

Il CESE ha espresso alcune perplessità riguardo anche ai metodi europei per attuare i controlli alle frontiere portando ad esempio la strategia europea per il controllo delle frontiere e affermando che utilizzando in modo intensivo le tecnologia applicata alla sicurezza e creando banche dati che manipolano grandi quantità di dati personali (sistema d'informazione Schengen - SIS II; sistema di informazione visti - VIS, ecc.) e che vengono utilizzate per determinare profili etnici e culturali-religiosi, si rivela essenziale verificare l'effettiva applicazione del diritto alla non discriminazione previsto all'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea.

Altro esempio portato dal CESE nel parere relativo a immigrazione e diritti umani è il sistema ideato dalla Commissione nel "Pacchetto frontiere" del 2008 che, ad avviso del Comitato non rispetta pienamente i principi di proporzionalità e ragionevolezza con riguardo al diritto alla protezione dei

“ Sono respinti dal territorio degli Stati membri i cittadini di paesi terzi che non soddisfino tutte le condizioni d'ingresso previste dall'articolo 5, paragrafo 1, e non rientrino nelle categorie di persone di cui all'articolo 5, paragrafo 4. Ciò non pregiudica l'applicazione di disposizioni particolari relative al diritto d'asilo e alla protezione internazionale o al rilascio di visti per soggiorno di lunga durata.

2. Il respingimento può essere disposto solo con un provvedimento motivato che ne indichi le ragioni precise. Il provvedimento è adottato da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale ed è d'applicazione immediata. Il provvedimento motivato indicante le ragioni precise del respingimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui all'allegato V, parte B, compilato dall'autorità che, secondo la legislazione nazionale, è competente a disporre il respingimento. Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento a mezzo del medesimo modello uniforme.

3. Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per conto del cittadino di paese terzo a norma della legislazione nazionale.

L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo sul provvedimento di respingimento. Fatto salvo qualsiasi indennizzo concesso a norma della legislazione nazionale, il cittadino di paese terzo interessato ha diritto a che lo Stato membro che ha proceduto al respingimento rettifichi il timbro di ingresso annullato e tutti gli altri annullamenti o aggiunte effettuati, se in esito al ricorso il provvedimento di respingimento risulta infondato.

4. Le guardie di frontiera vigilano affinché un cittadino di paese terzo oggetto di un provvedimento di respingimento non entri nel territorio dello Stato membro interessato.

5. Gli Stati membri raccolgono statistiche sul numero di persone respinte, i motivi del respingimento, la cittadinanza delle persone il cui ingresso è stato rifiutato e il tipo di frontiera (terrestre, aerea, marittima) alla quale sono state respinte e le trasmettono annualmente alla Commissione (Eurostat) conformemente al regolamento (CE) n. 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale).

6. Le modalità del respingimento figurano nell'allegato V, parte A.

dati personali²⁸² e al divieto di discriminazione. Il CESE si è detto contrario alla pratica in base alla quale l'Unione Europea o i suoi Stati membri possano concludere accordi di rimpatrio o di controllo delle frontiere con paesi che non abbiano sottoscritto i principali strumenti giuridici internazionali per la difesa dei diritti umani, o riguardo ai quali esistano prove di violazione dei diritti stessi, e ha affermato che il rimpatrio debba essere preso in considerazione in *extrema ratio*²⁸³.

Il Comitato Economico e Sociale ha affermato che nonostante non sia legale entrare in uno Stato senza la dovuta documentazione o autorizzazione, gli immigrati irregolari non sono delinquenti, e ha denunciato l'assimilazione dell'immigrazione irregolare alla delinquenza operata in numerosi mezzi di comunicazione e in alcuni discorsi politici che non corrisponde alla realtà e fomenta atteggiamenti di paura e di xenofobia tra la popolazione degli Stati di accoglienza.

Il Comitato, tramite la sezione "Lavoro, affari sociali e cittadinanza", ha promosso e continua a promuovere con convinzione un approccio comune europeo nelle materie che coinvolgono cittadini e immigrati, diritti umani e sociali, sostenendo che questo comporti un valore aggiunto essenziale per le politiche e il continuo processo di integrazione europea. Sottolinea inoltre l'imprescindibilità di un rapporto trasversale tra le diverse politiche dell'Unione, provvedendo, per esempio, a fondere ed integrare, la strategia di Lisbona, la politica occupazionale, l'agenda sociale la politica di coesione con il rispetto dei diritti umani e le politiche d'immigrazione e integrazione.

²⁸² Art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE:

"1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.

2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.

3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente".

²⁸³ A tale proposito il Comitato ha sottolineato la necessità di dedicare particolare attenzione alla protezione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale efficace dei richiedenti asilo, richiamando, a sostegno della propria tesi, la giurisprudenza della Corte nel caso *Parlamento europeo contro Consiglio dell'Unione europea*, C-133/06.

L'importanza di rafforzare la tutela dei diritti umani nel quadro di tutte le politiche dell'Unione Europea è stata ulteriormente ribadita nello specifico parere richiesto al Comitato Economico e Sociale dalla Commissione in merito alla strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.²⁸⁴ In questo parere ha sostenuto che negli ultimi anni sono state diverse volte violate le disposizioni della Carta e che la Commissione stessa dovrebbe rafforzare la cultura dei diritti fondamentali a livello dell'Unione, in particolare con un monitoraggio volto a garantire che le sue proposte e l'intero processo legislativo, così come gli atti che essa adotta, siano conformi alla Carta e vengano rispettati negli Stati membri.

La promozione dei diritti fondamentali, deve diventare uno degli elementi più importanti della strategia di attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e la necessità di introdurre nuove iniziative mirate. Ha inoltre evidenziato il carattere dinamico dei diritti fondamentali, che devono essere considerati “il faro” delle società di oggi e l'elemento caratterizzante dell'Unione Europea. I diritti sociali fondamentali sono “indivisibili” dai diritti civili e politici e richiedono quindi un'attenzione strategica particolare e il CESE sta esortando la Commissione ad agire in modo efficace in quanto custode dei Trattati e a ricorrere alla procedura d'infrazione senza lasciarsi influenzare da eventuali considerazioni politiche.

Il Comitato rivolge una particolare attenzione ai principi di efficacia, universalità, indivisibilità, visibilità e prevedibilità contenuti nella Carta e ha ribadito l'indispensabilità di impegnarsi per raggiungere una coerenza generale adeguata e assicurare la protezione dei diritti fondamentali, la parità di trattamento e la non discriminazione, indipendentemente dalla

²⁸⁴ SOC/401, Strategia per la Carta dei diritti fondamentali del 21 settembre 2011, adottato in seguito alla comunicazione della Commissione europea COM(2010) 573 definitivo.

categoria professionale o dal fatto che siano coinvolti lavoratori immigrati . Inoltre, il diritto dell'UE non deve costituire misure che comportino la diminuzione del livello già ottenuto di realizzazione dei principi. Il Comitato si dichiara contrario alla facoltà di utilizzare le clausole di *opt-out* esercitata in materia di diritti fondamentali dalla Polonia, dal Regno Unito e dalla Repubblica Ceca, invitando tali Stati a rinunciare e ad impegnarsi a clausole per un'applicazione generale della Carta. Particolare attenzione andrebbe inoltre posta, sui Diritti Sociali fondamentali, i quali dovrebbero essere specificamente trattati garantendo il rispetto dei principi di non discriminazione e di parità. Ciò vale in particolare per quanto attiene alla parità uomo-donna, già riconosciuta fra gli obiettivi dell'Unione e all'articolo 23 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea.²⁸⁵ Il CESE ha sostenuto che “occorre inoltre adottare il *mainstreaming* delle questioni di genere in tutte le attività”.²⁸⁶

Per concludere, il Comitato Economico e Sociale è un organo che ha tra gli obiettivi principali quello di rendersi garante di un’“Europa dei diritti e della giustizia” che non può e non deve limitarsi ad essere tale solo per i cittadini degli Stati membri dell'UE ma deve tutelare chiunque viva sul territorio dell'Unione. Al fine di raggiungere quest'obiettivo ha espresso l'auspicio di un contributo effettivo da parte dell'Unione e delle sue istituzioni, dei governi nazionali ma anche e soprattutto la società civile sia tramite gli organi che la rappresentano a livello europeo ma anche nazionale, che coinvolgendo direttamente gli individui. Sono questi infatti i soggetti maggiormente toccati e coinvolti dall'attuazione dei diritti fondamentali e le parti interessate, che devono ottenere un ruolo visibile e

²⁸⁵ L' art. 23 della Carta stabilisce che:

“La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato”.

²⁸⁶ SOC/401, paragrafo 3.5.1

quindi essere coinvolte regolarmente, pienamente ed efficacemente in tale processo di attuazione.

La maggior parte delle numerose osservazioni fatte dal Comitato nei suoi pareri relativi all'immigrazione, essendo una materia particolarmente delicata, non hanno ancora trovato attuazione. Sono attualmente riscontrabili una generica tutela dei diritti umani e delle definizioni ancora troppo imprecise ma anche, una normativa europea troppo vaga ed esigua.

Conclusioni

Fin dalla nascita della Comunità Economica Europea, è apparso necessario istituire un organo che riunisse soggetti rappresentanti di tutte le categorie sociali presenti sul territorio europeo, sui quali da sempre, si ripercuotono direttamente o indirettamente le normative comunitarie.

Dal punto di vista formale, il Comitato Economico e Sociale Europeo, ha acquisito, un ruolo di crescente importanza e una maggiore indipendenza non solo dagli Stati membri, ma anche dalle altre istituzioni. Se nel primo ventennio dalla sua creazione, era un organo quasi completamente dipendente dal Consiglio, i suoi poteri e la sua autonomia sono progressivamente aumentati. In particolare, un primo passo avanti è stato costituito dall'introduzione, negli anni '70, dei pareri d'iniziativa mediante cui il CESE, ha la possibilità di pronunciarsi su tutte le materie di competenza dell'Unione, che ritiene di particolare rilevanza e per mezzo dei quali può incitare le istituzioni politiche a riempire dei vuoti normativi o a modificare la legislazione esistente. Oltre ai pareri d'iniziativa, emergono quelli esplorativi che possono essere richiesti dalle istituzioni o dalle Presidenze semestrali del Consiglio, in ambiti ritenuti importanti ma privi di una disciplina normativa efficace.

Emblematici, in questo progressivo aumento dell'importanza del Comitato, sono anche altri due aspetti. Da un lato, l'estensione della competenza dell'UE all'ambito sociale e il conseguente ampliamento delle pronunce dell'organo rappresentante del settore sociale. D'altro lato, a partire da Trattato di Maastricht, è stato ufficialmente conferito al CESE il potere di autoregolamentarsi senza la necessità dell'approvazione del Consiglio, fino ad allora obbligatoria.

Se dal punto di vista formale, il ruolo del Comitato Economico e Sociale è progressivamente cresciuto, quest'organo, dal punto di vista sostanziale, è ancora notevolmente sottovalutato sia dai cittadini che dalle istituzioni politiche.

Il CESE, è l'organo che per eccellenza rappresenta i cittadini. A differenza del Parlamento, i membri che lo compongono non sono politici di professione e continuano a svolgere la propria attività anche durante il mandato ed inoltre, rappresentano i vari interessi sociali ed economici presenti sul territorio dell'Unione (quelli dei lavoratori, dei datori di lavoro ma anche di imprenditori e pensionati). Il Comitato dovrebbe essere il punto di contatto tra le istituzioni e i cittadini, sempre invitati dallo stesso a fornire la propria opinione su questioni importanti, tramite sondaggi, interviste e social network, ma per molti dei cittadini europei, tale organo è assolutamente sconosciuto e non ha quindi la possibilità di svolgere al meglio le proprie funzioni.

Le istituzioni, soprattutto per quanto riguarda i pareri obbligatori, tendono a consultare il CESE a procedimento legislativo praticamente ultimato, quando è già stato raggiunto un accordo tra Parlamento e Consiglio in merito ad una proposta della Commissione e di conseguenza, il parere del Comitato viene scarsamente considerato. Sempre nel rapporto con le istituzioni, un'altra problematica che emerge riguarda i casi di conflitti di competenza, che possono sorgere nel caso in cui su una stessa materia, anche se da punti di vista diversi, sono competenti a emanare pareri istituzioni differenti. Per ovviare a questo tipo di problemi, vengono siglati accordi interistituzionali, ne è un esempio quello tra Comitato Economico e Sociale e Parlamento.²⁸⁷ Il recente discorso Martin Schulz, è indicativo dell'importanza di una stretta collaborazione tra queste due istituzioni. Il

²⁸⁷ Cooperation agreement between the European Parliament and the Economic and Social Committee, signed by Martin Shulz, president of the EP and Henri Malosse, president of the EESC, Brussels, the 5th of February 2014. Vedi pag. 46 della presente trattazione.

Presidente del Parlamento europeo, ha infatti affermato che: “*la buona cooperazione tra il Parlamento europeo e il CESE andrà a beneficio di tutti gli europei: noi rappresentanti del popolo e della società civile in Europa siamo gli occhi e le orecchie dell’UE, gli unici in grado di far presenti le implicazioni pratiche della legislazione dell’UE sul campo*”.²⁸⁸

Nonostante siffatte difficoltà pratiche, i pareri non vincolanti del Comitato, hanno avuto in alcuni casi un impatto importante sulle norme comunitarie vincolanti e in linea generale le indicazioni e posizioni del CESE si ritrovano quasi sempre nei *considerando* di direttive e regolamenti ma anche in alcune disposizioni degli stessi.

Nel 2001 Romano Prodi, allora Presidente della Commissione europea aveva riconosciuto gli sforzi e il lavoro svolto dal CESE e, dopo aver assistito ad una sessione plenaria del CESE aveva affermato: “*(...) Des études récentes tendent à démontrer que quelque 2/3 des propositions contenues dans vos avis sont repris dans les projets de la Commission finalement transmis au Conseil pour adoption. Il s’agit là d’une reconnaissance de fait de la justesse et de la qualité de votre travail. (...)*”.²⁸⁹

Al riguardo va ricordato il recente parere sulle *Societas Unius Personae*, richiesto dal Parlamento e dal Consiglio in merito ad una proposta della Commissione. Esso costituisce un’emblematica dimostrazione di quanto un parere del CESE, possa influenzare le altre istituzioni. Malgrado i Trattati non conferiscano al Comitato il potere di bloccare una proposta legislativa, se un parere viene elaborato da membri con grande competenza sulla

²⁸⁸ Comunicato stampa, CESE Info, di gennaio 2015, consultabile tramite il seguente link:

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/geaa15001itn.pdf>

²⁸⁹ La sessione plenaria in questione è la 386esima tenutasi il 28 e 29 novembre 2001. L’opinione favorevole che Romano Prodi ha avuto nei confronti del Comitato Economico e Sociale è rinvenibile anche in comunicati stampa, tra questi: http://europa.eu/rapid/press-release_CES-00-105_it.pdf, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/info_n8_it.pdf, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/1253_info_5_it.pdf, http://europa.eu/rapid/press-release_CES-04-69_it.pdf, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.follow-up-opinions>

materia in questione, sulla base di informazioni tecniche e giuridiche precise, è possibile, come sta accadendo riguardo al suddetto parere, che la posizione negativa del CESE abbia un impatto tale su quella di Parlamento e Consiglio, da bloccare di fatto una proposta.²⁹⁰

Perché quest'organo, possa svolgere in pieno il proprio ruolo, essenziale nel processo d' integrazione europea, sarebbero necessarie alcune riforme.

In primo luogo una questione da rivedere è quella relativa ai membri appartenenti al Gruppo III- Attività diverse. Se da un lato, questo è il gruppo che permette di ricomprendere tutti i soggetti che non rientrano nelle categorie dei datori di lavoro e dei lavoratori, dall'altro è proprio quello in cui le svariate competenze dei singoli membri, rischiano di essere troppo generiche e poco tecniche. Questo, considerando il peso che sta avendo il parere summenzionato sulle *Societas Unius Personae*, caratterizzato da un alto profilo di tecnicismi, potrebbe essere un aspetto da modificare.

In secondo luogo, pur senza giungere a modificare i Trattati in modo che conferiscano un carattere vincolante ai pareri del Comitato, sarebbe fondamentale una previsione che specificasse l'obbligo di tenere effettivamente conto degli stessi in particolare in caso di forte dissenso, tra l'altro frequentemente unanime, del CESE. È infatti imprescindibile considerare che se i portatori di interessi diffusi dei cittadini europei hanno dato una valutazione negativa su una proposta di normativa vincolante, sono estremamente elevate le probabilità che la reazione dei soggetti su cui si ripercuoterà l'atto, una volta entrato in vigore, possa essere la medesima. Riguardo al contributo che può fornire il Comitato, è rilevante la pubblicazione del 6 novembre 2014 che elenca una serie di suggerimenti

²⁹⁰ INT/744 , Società a responsabilità limitata con un unico socio, Parere del 10 settembre 2014. Vedi p. 103.

riguardo alle materie di cui è essenziale che si occupi la nuova Commissione Juncker.²⁹¹ In proposito è successivamente stato intervistato dalla rivista della Commissione, Henri Malosse, Presidente del CESE, il quale ha espresso soddisfazione per la determinazione della Commissione stessa di tentare di abbattere i limiti di tipo burocratico che hanno spesso intralciato il contributo del Comitato e quindi della società civile, alla produzione normativa dell'Unione Europea.²⁹²

Altro aspetto essenziale da riformare è il fatto che i membri siano ancora oggi nominati dai governi degli Stati membri ed essendo di fatto obbligata la scelta di Consiglio e Commissione, sarebbe indispensabile una maggiore trasparenza ed informazione nei confronti dei cittadini riguardo alle nomine effettuate dalla classe politica.

²⁹¹ Contribution du Comité Economique et Social Européen au programme de travail 2015 de la Commission Européenne, 6 novembre 2014. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-06-14-108-fr-n.pdf>

²⁹² Comunicato stampa CESE Info, vedi nota 288, p. 159; Rivista Commission En Direct, numero del 19 febbraio 2015, p. 15.

BIBLIOGRAFIA:

Manuali e monografie:

Baduel Glorioso F., *Il livello di rappresentatività e la composizione del Comitato Economico e Sociale negli ultimi esercizi quadriennali e come poter allargare e rafforzare tale rappresentatività*, Roma, 1993.

Ballarino T, Bellodi L. (con la collaborazione di), *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2010.

Bernard N., Laval C., Nys A. *Le Comité économique et social*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1972, Bruxelles.

Blanpain R., *European Labour Law*, Wolters Kluwer Law&Business, UK, 2012.

Bolognini Cobianchi D., *Il Comitato Economico e Sociale Europeo, Federalismo e regionalismo*, Giuffré, Milano, 2005.

Bonomo A., *Informazione e Pubbliche Amministrazioni – Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Cacucci, Bari, 2012.

Craig P., De Burca G., *EU LAW – Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2011.

Daniele L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema Istituzionale, Ordinamento, Tutela giurisdizionale, Competenze*, Giuffré, Milano, 2014.

Gallo D., *I servizi di interesse economico generale*, Giuffré, Milano, 2010.

Gordon Vergara A., *Le Comité Economique et Social : Composition (AFF.297/86), Competences, Fonctionnement*, Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris (Paris 2), 1992.

Guichet C., *Le Comité Economique et Social européen : une organisation capable de s'imposer dans la gouvernance européenne ?*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, Paris, 2013, pp. 217-223.

Isaac G., *Le droit d'initiative du CES*, Delta Bruxelles, 1981.

Morsa M., *Sécurité Sociale, Libre Circulation et Citoyenneté Européennes*, Limal, 2012.

Muhr G., *L'Union Européenne, l'Europe des citoyens et le Comité Economique et Social*, Ufficio Pubblicazioni dell'UE, 1985.

O' Farrell R., *Reforming the European Economic and Social Committee*, College of Europe, Bruges, 1984.

Osborne S., *The Economic and Social Committee: a notable contributor or just an interested party?*

Perez De Castro Insua G., *La "Comitologia" y el Comité Economico y Social*, 1998.

Riesenhuber K., *European Employment Law*, Cambridge- Portland- Antwerp, 2012.

Russo S., Scavizzi R., *Manuale di Diritto Comunitario dell'Informatica*, Giuffré, Milano 2010.

Serra Cristobal R., *El Comité Economico y Social de las Comunidades Europeas : su papel en la promocion de los derechos sociales*, Madrid, 1996.

Strozzi G., Mastroianni R., *Diritto dell'Unione Europea - Parte Istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013.

Tesauo G., *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012.

Van Der Knaap P., *Tripartite consultative bodies- a model for linking States and Societies in an international context. The case of European Structural Policies and the Economic and Social Committee*, Rotterdam, 1993.

Vandamme J., *Fonction consultative professionnelle et dialogue social dans la Communauté européenne*, Presses Universitaires Européennes, Bruxelles, pp.121-136.

Verrilli A. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea – Aspetti istituzionali e politiche comuni*, SIMONE, Napoli, 2007.

Villani U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2013.

Von Sydow E., *La société civile et la démocratie – L'accès direct du citoyen à l'UE*, Publications CESE, 2013.

Wengler M., *Le rôle du Comité Economique et Sociale au sein des institutions européennes*, Université Libre de Bruxelles, 1975.

Opere collettanee:

AA.VV, *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venezia, 2000.

AA.VV, *Union Européenne et Droit International*, Editions Pedone, Paris, 2012.

Articoli di periodici:

Acconci P., *Quale gerarchia della fonti nel nuovo diritto dell'Unione Europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, fasc. II, pp. 253-285.

Agostini S., *Appunti per una politica europea in materia d'impresa cooperativa*, in *Rivista della cooperazione*, 2006, pp. 17-25.

Antonucci G., *L'evoluzione istituzionale nei rapporti tra organi delle Comunità Europee e le parti sociali*, in *Previdenza Sociale*, 1978, pp. 1231-1265.

Bergstrom C., *Comitology: Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford Scholarship, 2005.

Botrugno C., *Immigrazione ed Unione Europea: un excursus storico ragionato*, in *Sociologia del diritto*, 2014, fasc. 1, pp. 121-143.

Canepa A., *La giurisprudenza affronta alcuni aspetti in materia di energia: incentivazione, rendimento energetico, mercato interno e produzione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 2014, fasc., pp. 569-577.

Cerini D., *Nuovo parere del CESE (doc. 1626/2004): quale via per un contratto di assicurazione europeo?*, in *Diritto ed economia dell'Assicurazione*, 2005, pp. 675-696.

Chiti E., *Le istituzioni europee, la crisi e la trasformazione costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2012, fasc. VII, pp. 783-790.

Daniele L., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008 pp. 655-669.

Del Vecchio A., *Discrezionalità e rappresentatività nelle nomine dei membri del Comitato Economico e Sociale*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1988, pp. 645-655.

Di Filippo E., *Verso un modello europeo di partecipazione finanziaria dei lavoratori: un primo commento al parere CESE*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2011, pp. 247-253.

Donati F., *Le fonti del diritto dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, fasc. III, pp. 611-630.

Gambini M., *I diritti del minore vittima di tratta*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, fasc.1, p.71.

Gnes M., *I diritti dei cittadini di paesi terzi nella legge europea del 2013*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, fasc.1 pp. 9-14.

Goletti G.B., *La Corte dei Conti delle Comunità Europee ed i rapporti interistituzionali (Analisi sull'esercizio del 1988)*, in *Il Foro Amministrativo*, 1990, pp. 219-252.

Heritier A., Moury C., Bischoff C, Bergstrom C., *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*, Oxford Sxholarship, 2013.

Landi G., *Il Patto dei sindaci: un nuovo modello di governante locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2013, fasc. II, pp. 277-282.

Macchiati A., Scarpa C., *Il mercato elettrico europeo ucciso nella culla? Ovvero: breve storia del Crono brusselese*, in *Mercato concorrenza regole*, 2014, fasc. 1, pp. 101-115.

Mangiameli S., *Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, fasc. II, pp. 377-406.

Mengozzi P., *L'incidence de la globalisation sur la réglementation de la participation communautaire, au système du commerce international*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, pp. 671-686.

Mengozzi P., *Ruolo che i pareri hanno nel Diritto Comunitario*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1987, pp. 25-55.

Palma Ramalho M., *Concilier famille et travail pour les femmes et les hommes : normes et acquis européens*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2012, fasc.1, 151-158.

Pitruzzella G., *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc.6, p.11.

Ranieri M., *Direttive antidiscriminatorie di seconda generazione e Corte di Giustizia dell'UE: alcune questioni problematiche*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012, fasc.1, pp. 165-210.

Riberi M., *L'acquisizione della cittadinanza nei Paesi UE: problematiche e prospettive*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2014, fasc. 27, pp. 207-223.

Santoro C., *Il Comitato economico e social europeo si esprime sul fenomeno dell'abuso della qualifica di lavoratore autonomo*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2014, pp. 269-276.

Savino M., *La comitologia dopo Lisbona: alla ricerca dell'equilibrio perduto*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, fasc. X, pp. 1041-1048.

Sbolci L., *Conflitti tra istituzioni dell'Unione Europea a Accordi interistituzionali*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2007, fasc. II, pp. 344-386.

Scino M. A., *La politica energetica europea. Dalle origini alle più recenti evoluzioni*, *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2012, pp. 80-95.

Tufano M. L., *La comitologia e le misure di esecuzione degli atti e delle politiche comunitarie*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, fasc. I, pp. 149-182.

Vettor T., *Cittadini Extra U.E. Accesso al lavoro, impiego irregolare e principio paritario*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2014, fasc. 2, pp. 537-548.

Villani U., *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitaria*, in *JUS*, 1994, pp. 295-336.

Trattati e atti dell'Unione Europea:

Accordo 2000/483/CE, Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000.

Atto Unico Europeo, istitutivo delle Comunità Europee, trattato che ha emendato i Trattati di Roma del 1957, entrato in vigore il 1° luglio 1987.

Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 2001.

Codice frontiere Schengen, istituito dal Regolamento 562/2006.

Comunicazione della Commissione, COM(2009) 674 def.

Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950.

Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Decisione 2006/500/CE del Consiglio, del 29 maggio 2006, relativa alla conclusione da parte della Comunità europea del trattato della Comunità dell'energia.

Direttiva 2002/73/CE.

Direttiva 2000/43/EC.

Direttiva 2003/88/CE.

Direttiva 2006/54/CE.

Direttiva 2009/50/CE, Trasferimenti intra-societari.

Direttiva 2011/98/UE, su un permesso unico.

Direttiva 2014/36/UE, condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi.

Direttiva 75/117/CEE.

Direttiva 89/391/CEE.

Direttiva 89/655/CEE.

Direttiva 95/46/CE riguardante il trattamento dei dati personali.

Direttiva 97/80/CE riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso.

Direttiva del Consiglio 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro - Ricorso di annullamento.

Direttiva Gas 98/30/CE.

Direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

Direttiva 2003/87/CE.

Direttiva 2004/101/CE del Parlamento europeo e Del consiglio del 27 ottobre 2004.

Direttiva 2008/101/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008.

Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

Regolamento (CE) n. 343/2003 - Determinazione dello Stato membro competente - Minore non accompagnato - Domande di asilo presentate in due Stati membri successivamente - Mancanza di un familiare del minore nel territorio di uno Stato membro

Regolamento (CE) n. 343/2003 - Determinazione dello Stato membro competente - Minore non accompagnato - Domande di asilo presentate in due Stati membri successivamente - Mancanza di un familiare del minore nel territorio di uno Stato membro.

Regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997.

Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992.

Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001.

Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, firmato a Parigi il 18 aprile 1951.

Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica, firmato a Roma il 25 marzo 1957.

Accordi interistituzionali:

Accord de coopération administrative entre le Comité Économique et Social Européen et le Comité des Régions, fait par le secrétariat Bruxelles, Décembre 2007.

Addendum au protocole concernant les accords de coopération entre la Commission Européenne et le Comité Économique et Social Européen, fait par Margot Wallström, vice-présidente de la Commission et Dimitris Dimitriadis, président du CESE, Bruxelles, le 31 Mai 2007.

Cooperation agreement between the European Parliament and the Economic and Social Committee, signed by Martin Shulz, president of the EP and Henri Malosse, president of the EESC, Brussels, the 5th of February 2014.

Protocollo sulla cooperazione tra la Commissione Europea e il Comitato Economico e Sociale Europeo, firmato dai presidenti José Manuel Barroso e Staffan Nilsson a Bruxelles, il 22 febbraio 2012.

Protocollo sulla cooperazione tra la Commissione Europea e il Comitato Economico e Sociale Europeo, firmato dai presidenti José Manuel Barroso e Anne-Marie Sigmund a Bruxelles, il 7 novembre 2005.

Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea:

Causa C-79-70, Müllers c. Comitato Economico e Sociale della CEE e della CEEA, deciso con sentenza della Corte di Giustizia (Seconda Sezione) del 7 luglio 1971.

Causa C-152/73, Giovanni Maria Sotgiu contro Deutsche Bundespost, Sentenza del 12 febbraio, 1974.

Causa C-828/79, Robert Adam contro Commissione delle Comunità europee, Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 4 febbraio 1982.

Causa C-297/86, Confederazione Italiana Dirigenti di Azienda (CIDA) ed altri contro Consiglio delle Comunità europee, Sentenza della Corte del 30 giugno 1988.

Causa C-212/99, Commissione delle Comunità Europee c. Italia, Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 26 giugno 2001.

Causa C-303/06, S. Coleman contro Attridge Law, Steve Law, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 luglio 2008.

Causa C-457/12, S. e G. c. Ministro per l'Immigrazione, Integrazione e l'Asilo, sentenza del 12 marzo 2014, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 marzo 2014.

Causa C-84/94, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea, Sentenza della Corte del 12 novembre 1996.

Causa 648/11, MA e altri c. Secretary of State for the Home Department, Sentenza della Corte (Quarta Sezione) del 6 giugno 2013.

Cause riunite C-92/92 e C-326/92, Phil Collins contro Imtrat Handelsgesellschaft mbH e Patricia Im- und Export Verwaltungsgesellschaft mbH e Leif Emanuel Kraul contro EMI Electrola GmbH, Sentenza della Corte del 20 ottobre 1993.

Pareri del Comitato Economico e Sociale:

INT/418, Diritti di proprietà intellettuale, 14 luglio 2011.

INT/744, Società a responsabilità limitata con un unico socio, Parere del 10 settembre 2014.

SOC/011, Prescrizioni minime di sicurezza e di salute per l'utilizzazione da parte dei lavoratori di attrezzatura di lavoro, 1999.

SOC/049, Parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, gennaio 2001.

SOC/055, Discriminazione salariale tra uomini e donne, 28 marzo 2001.

SOC/194, Organizzazione dell'orario di lavoro, 11 maggio 2005.

SOC/258, Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro nell'ambito della strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, 29 maggio 2011.

SOC/284, Divario di retribuzione tra donne e uomini, 22 aprile 2008.

SOC/326, sulla proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, 14 gennaio 2009.

SOC/335, Diritti fondamentali nella legislazione europea sull'immigrazione, 4 novembre 2009.

SOC/362 ,Integrazione e agenda sociale, febbraio 2010.

SOC/364, Integrazione dei lavoratori immigrati, 17 marzo 2010.

SOC/373, L'immigrazione legale e la sfida demografica, 15 settembre 2010.

SOC/401, Strategia per la Carta dei diritti fondamentali, 21 settembre 2011.

SOC/418, Migration, 15 June 2011.

SOC/455, Regolamento generale sulla protezione dei dati, 23 maggio 2012.

SOC/471 La dimension de genre dans la stratégie Europe 2020, Avis d'initiative, Bruxelles, 17 janvier 2013.

SOC/474, Pacchetto sull'occupazione giovanile del 21 marzo 2013.

SOC/479 Una cittadinanza più inclusiva aperta agli immigrati, Parere d'iniziativa, Bruxelles, 16 ottobre 2013.

SOC/482 Reddito minimo europeo e indicatori di povertà, Parere d'iniziativa, Bruxelles, 10 dicembre 2013.

SOC/486 L'emploi des femmes et la croissance, Avis exploratoire, Bruxelles, 18 septembre 2013.

SOC/499, Quadro di qualità per i tirocini, adottato il 27 febbraio 2014.

SOC/503 Misure a favore dell'occupazione giovanile, adottato il 4 giugno 2014.

SOC/515, Protezione internazionale di minore non accompagnato, 15

TEN/228, e-Accessibilità, del 15 marzo 2006.

TEN/260, Quadro normativo comunitario per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica , 16 febbraio 2007.

TEN/343,La protezione dei minori che usano Internet, 29 maggio 2008.

TEN/353, Riflessi sul servizio universale delle comunicazioni elettroniche, del 4 dicembre 2008.

TEN/377,Quadro comunitario per la sicurezza nucleare, 10 giugno 2009.

TEN/406, Sicurezza dell'approvvigionamento di gas, 20 gennaio 2010.

TEN/411,Comunicazione alla Commissione di progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia, 16 dicembre 2009.

TEN/459, Involving civil society in a European Energy Community, own-initiative opinion, Brussels, 18 January 2012.

TEN/464, Accordi in materia di energia con i paesi terzi, 18 gennaio 2012.

TEN/470, Orientamenti per le infrastrutture energetiche trans europee, 22 febbraio 2012.

TEN/483, Utilizzo responsabile delle reti sociali, 19 settembre 2012.

TEN/503, Bisogni e metodi per il coinvolgimento e l'impegno dei cittadini nel campo della politica energetica, 20 marzo 2013.

TEN/506, Pacchetto energia pulita per i trasporti, 22 maggio 2013.

TEN/507, Accessibilità dei siti web degli enti pubblici, 14 maggio 2013.

TEN/515, L'accessibilità come diritto umano, 21 gennaio 2014.

TEN/528 Energy Technologies and Innovation, Opinion on the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Energy technologies and innovation, Brussels, 16 October 2013.

TEN/547 Costi e prezzi dell'energia, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Costi e prezzi dell'energia in Europa, Bruxelles, 4 giugno 2014.

TEN/550, Attacchi informatici nell'UE, 10 luglio 2014.

Pubblicazioni del CESE e comunicati stampa:

CESE, Immigration, asile et intégration sociales, Publications CESE, 2002.

CESE Info, Comitato economico e sociale europeo un ponte tra l' Europa e la società civile organizzata, Editoriale, gennaio 2015.

CESE, L'économie sociale dans l' Union Européenne, rapport d'information, 2011.

CESE, Priorité de la Section SOC pour 2013-2015.

CESE, Programma di lavoro 2014 della sezione TEN.

Comité Économique et Social Européen, Stratégie Europe 2020 – Le CESE, un acteur engagé, Publications CESE, 2014.

Comunicato stampa N. 16/2008, ACP-UE: un partenariato migliore per uno sviluppo migliore, del 25 febbraio 2008.

Comunicato stampa CES/09/136, Il CESE e la Camera sociale della Federazione russa chiedono un maggiore coinvolgimento della società civile nel nuovo accordo UE-Russia, 21 ottobre 2009.

Comunicato stampa CES/10/81, Il CESE e la Camera civica russa terranno due giornate di dibattito a Mosca sul contributo della società civile alle relazioni UE-Russia, del 24 giugno 2010.

Contribution du Comité Économique et Social Européen au programme de travail 2015 de la Commission Européenne, 6 novembre 2014.

Declaration of the EESC President o, questions of asylum and immigration, 16 Oct. 2013.

European Economic and Social Committee, The EESC a bridge between Europe and organised civil society, EESC Publications, 2011.

European Integration Forum, Statement on Participation of migrants in the democratic process- Towards inclusive citizenship, 26-27 nov 2013.

Le rôle du Comité Economique et Social et l'avenir de la fonction consultative professionnelle dans la Communauté Européenne, Etude réalisée pour le Secrétariat Général du CESE, 1990.

ottobre 2014.

Siti Internet consultati:

<http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/>

<http://ec.europa.eu/ewsi>

<http://eur-lex.europa.eu>

<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it>

<http://www.eesc.europa.eu/>

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-11001/EN

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/european-energy-dialogue_fr.pdf

<https://www.oprf.ru/en>

<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=it>

