

Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I Comunicazioni	
	
	II Atti preparatori	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di luglio 1994	
94/C 388/01	Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva del Consiglio 89/398/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare	1
94/C 388/02	Parere in merito alla comunicazione della Commissione relativa al quadro d'azione nel campo della sanità pubblica	3
94/C 388/03	Parere in merito: — alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui disegni e modelli comunitari, ed — alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela giuridica dei disegni e modelli	9
94/C 388/04	Parere in merito alla comunicazione della Commissione sui problemi finanziari incontrati dalle piccole e medie imprese	14
94/C 388/05	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1994-1996) di lavoro a favore delle società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni nella Comunità	22

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarlo (<i>segue</i>)	Pagina
94/C 388/06	Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli impianti di trasporto pubblico a fune	26
94/C 388/07	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma specifico di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione nel settore delle applicazioni telematiche di interesse comune (1994-1998)	29
94/C 388/08	Parere in merito alla comunicazione e al progetto di proposta di direttiva riguardanti la trasparenza e la qualità d'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri	32
94/C 388/09	Parere in merito alla relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del regolamento sulle concentrazioni	41

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva del Consiglio 89/398/CEE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare⁽¹⁾

(94/C 388/01)

Il Consiglio, in data 26 aprile 1994, ha deciso, conformemente all'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Gardner, Correlatori Jaschick e Lappas, in data 7 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, il seguente parere.

A. Introduzione

La Direttiva del Consiglio 89/398/CEE⁽²⁾ disciplina taluni prodotti alimentari ma solo nella misura in cui rispondono a fini dietetici.

Essa contiene disposizioni generali secondo cui:

- tali alimenti devono essere chiaramente distinguibili dai prodotti alimentari normali;
- l'etichetta deve menzionare le particolari proprietà del prodotto;
- l'indicazione nutrizionale è obbligatoria.

A parte queste disposizioni generali, la Direttiva consente alla Commissione di elaborare direttive specifiche che prevedano ulteriori disposizioni per talune categorie di alimenti. Tali sottodirettive specifiche vengono elaborate secondo la procedura dei comitati, ovvero senza consultare il PE e il CES.

Dall'adozione della Direttiva 89/398/CEE, sono stati portati avanti altri lavori sull'indicazione nutrizionale, segnatamente:

- il servizio « Politica dei consumatori » sta ultimando una direttiva generale sulle indicazioni nutrizionali;
- si sta perfezionando la direttiva sull'etichettatura [79/112/CEE⁽³⁾] allo scopo d'inserire in particolare la dichiarazione sulla quantità degli ingredienti (QUID).

Date la nuova situazione e la necessità di tener conto del principio di sussidiarietà, il Consiglio ha ritenuto che molte delle sottodirettive specifiche non fossero più necessarie ed ha chiesto alla Commissione di esaminare tale questione e formulare alcune proposte. In seguito a tale revisione, la Commissione propone di:

1. non modificare l'attuale direttiva relativamente agli alimenti:
 - per lattanti e di proseguimento;

(1) GU n. C 108 del 16. 4. 1994, pag. 17.

(2) GU n. L 186 del 30. 6. 1989.

(3) GU n. L 33 dell'8. 2. 1979.

2. proseguire i lavori sugli alimenti:

- a base di cereali e altri alimenti per la prima infanzia;
- utilizzati nelle diete per il controllo del peso;
- dietetici per fini medici particolari;

3. sopprimere dall'allegato gli alimenti:

- con scarso tenore di sodio;
- senza glutine;
- adattati ad un intenso sforzo muscolare;
- per diabetici.

B. Osservazioni

Va rammentato che la Direttiva 89/398/CEE disciplina i prodotti solo nella misura in cui le rispettive indicazioni nutrizionali rispondono alle esigenze particolari di taluni consumatori. In caso contrario, questi stessi alimenti possono essere venduti normalmente e liberamente senza alcun controllo speciale.

Alla luce dei progressi compiuti in materia di indicazioni ed etichettatura in generale, e data la necessità di evitare inutili regolamentazioni nell'ambito dell'Europa dei cittadini, il Comitato si dichiara d'accordo con la proposta.

Nondimeno, nella proposta relativa agli alimenti per lattanti e di proseguimento, la Commissione dovrebbe esaminare le norme nazionali sui residui per vedere in che modo si possa migliorarne l'armonizzazione.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Susanne TIEMANN

Parere in merito alla comunicazione della Commissione relativa al quadro d'azione nel campo della sanità pubblica (1)

(94/C 388/02)

La Commissione, in data 3 dicembre 1993, ha deciso, conformemente all'articolo 129 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ataïde Ferreira, in data 7 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, a grande maggioranza, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'importanza del tema trattato nella Comunicazione sulla sanità pubblica, con le sue ripercussioni in campo socioeconomico e gli effetti positivi e negativi che può avere sulla realizzazione di un'Europa solidale e sulla costruzione della cittadinanza europea (1), giustifica e richiede che il CES analizzi i suoi presupposti ed il suo inquadramento tecnico-giuridico (2) al fine di formulare un parere chiaro e senza ambiguità.

1.2. Non si tratta di un parere legislativo in senso stretto, dato che la consultazione s'inserisce nel processo di preparazione d'un intervento di carattere speciale, le cui azioni saranno il risultato di un intreccio complesso di competenze proprie della Commissione e di competenze proprie degli Stati membri, collegate, a seconda dei casi, in processi di cooperazione e coordinamento. Il CES intende chiarire qual è, a suo parere, l'interpretazione desiderabile e possibile dell'articolo 129 del Trattato ed esaminerà gli obiettivi ed i presupposti della Comunicazione.

1.3. Si solleva pertanto, prima di procedere all'esame della Comunicazione, il problema preliminare dell'interpretazione dell'articolo 129 del Trattato, nel quadro delle grandi questioni sociali, economiche e politiche che condizionano la vita quotidiana delle donne e degli uomini che vivono nell'Unione e a cui il CES dà voce.

2. Il problema preliminare: la Comunità e la salute pubblica

2.1. Fra le principali innovazioni del nuovo testo del Trattato di Roma, va rilevato il Titolo X sulla Sanità

pubblica, inserito dall'articolo G, punto 38, del Trattato sull'Unione europea, il cui articolo 129 stabilisce che :

«1. La Comunità contribuisce a garantire un livello elevato di protezione della salute umana, incoraggiando la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, sostenendone l'azione.

L'azione della Comunità si indirizza in primo luogo alla prevenzione delle malattie, segnatamente dei grandi flagelli, compresa la tossicodipendenza, favorendo la ricerca sulle loro cause e sulla loro propagazione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria.

Le esigenze di protezione della salute costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità.

2. Gli Stati membri coordinano tra loro, in collegamento con la Commissione, le rispettive politiche ed i rispettivi programmi nei settori di cui al paragrafo 1. La Commissione può prendere, in stretto contatto con gli Stati membri, ogni iniziativa utile a promuovere detto coordinamento.

3. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia di sanità pubblica.

4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta :

— deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 189 B e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;

— deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, raccomandazioni.»

(1) «Europa dei cittadini», GU n. C 313 del 30. 11. 92.

(2) «Migliore qualità e maggiore impatto dei pareri del Comitato» — CES 592/92 riv.

2.2. La Commissione può quindi presentare al Consiglio proposte di raccomandazione agli Stati membri o

proporre azioni di incentivo alla cooperazione tra gli Stati che contribuiscano a garantire un alto livello di protezione sanitaria.

La sanità non è ancora una politica comunitaria, ma si trasforma in una preoccupazione comune che tocca in particolare la prevenzione delle malattie e la tossicodipendenza.

Conformemente alla summenzionata disposizione, la nuova base giuridica non pregiudica le interconnessioni e le azioni in campo sanitario, derivanti dalle varie disposizioni del Trattato che hanno consentito alla Comunità di prendere iniziative di grande rilievo in materia, iniziative che il CES ha sostenuto.

2.3. In effetti, il concetto di sanità pubblica, come viene definito dagli Stati membri nell'ambito delle organizzazioni internazionali cui appartengono, include, oltre alla prevenzione delle malattie, la promozione della salute avendo come riferimento gli individui, le fasce d'età e i gruppi sociali in particolare, e la promozione della salute in ambienti specifici (scuole, luoghi di lavoro, ecc.). In tali circostanze, la disposizione dell'articolo 129 va interpretata sulla scorta delle precedenti esperienze degli Stati membri e dei vari programmi ed azioni già avviati ed attuati dalla Comunità la cui base giuridica è rappresentata da diverse disposizioni dello stesso Trattato.

2.4. Il secondo capoverso del paragrafo 1 dell'art. 129 va interpretato dal Consiglio e naturalmente dalla Corte di giustizia, almeno così si spera, alla luce della storia comune degli Stati membri e della stessa Comunità, attribuendogli un valore puramente indicativo in quanto solo così ha senso. Un'interpretazione letterale lo svuoterebbe di contenuto e determinerebbe la chiusura di programmi in corso (si prenda per esempio la ricerca biomedica per cui sono in corso programmi che vanno ben oltre la mera prevenzione delle malattie), oppure la messa in discussione dei programmi sull'AIDS ed il cancro, oppure «principalmente» indurrà a dichiarare che la tossicodipendenza è una malattia.

3. Osservazioni generali

3.1. La Commissione va lodata per la tempestività con cui ha elaborato la Comunicazione in esame relativa al «Quadro d'azione nel campo della sanità pubblica», nel momento stesso dell'entrata in vigore del nuovo Trattato di Maastricht. Ciò rappresenta un implicito riconoscimento dell'importanza di una politica della sanità per l'Europa, garanzia del «miglioramento del tenore e della qualità della vita»⁽¹⁾ dei cittadini europei.

3.2. Malgrado le citate difficoltà d'interpretazione, la Commissione ha svolto un lavoro apprezzabile approfondendo bene gli aspetti specifici della prevenzione delle malattie e cercando di inquadrare la questione in un ambito più ampio.

3.3. Il documento tenta di consolidare analisi, riflessioni e studi delle varie istituzioni, ivi compresi i lavori del CES.

Giova rammentare, modificandone l'ordine, i seguenti pareri del CES menzionati al punto 46 della Comunicazione:

- Relazione informativa in merito alla «Sanità pubblica» — 11 febbraio 1983 — doc. CES 539/86 — AMB/169;
- Parere in merito alla proposta di risoluzione del Consiglio per un programma di azione delle Comunità europee sulla prevenzione del cancro — GU n. C 101/22 del 28 aprile 1986;
- Parere in merito alla riduzione dell'inquinamento causato dall'amianto — GU n. C 207 del 18 agosto 1986;
- Parere in merito alla trasparenza del prezzo dei prodotti farmaceutici — GU n. C 319 del 30 novembre 1987;
- Parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio che adotta un programma di coordinamento della ricerca e sviluppo della Comunità economica europea nel settore della ricerca medica e sanitaria (1987/1989) — GU n. C 105/7 del 21 aprile 1987 e Parere in merito al programma «Europa contro il cancro» relativo all'informazione del pubblico e alla formazione in materia di cancro del personale sanitario — GU n. C 105/18 del 21 aprile 1987;
- Parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio concernente un'azione nel campo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni applicate all'assistenza sanitaria — AIM (Informatica avanzata nel campo della medicina in Europa) — Fase pilota — GU n. C 356/8 del 31 dicembre 1987;
- Parere in merito al programma specifico nel settore sanitario: medicina predittiva — analisi del genoma umano 1989-91 GU n. C 56/47 del 6 marzo 1989;
- Parere concernente l'etichettatura ed il foglietto illustrativo dei medicinali per uso umano — GU n. C 225 del 10 settembre 1990;

(1) Art. 2 del Trattato CEE.

- Parere in merito alle proposte di decisione del Consiglio sull'accordo di cooperazione tra la CEE e l'Austria, la Norvegia, la Svizzera, la Finlandia e la Svezia nel settore della ricerca medica e sanitaria — GU n. C 56/11 del 7 marzo 1990;
- Parere concernente il regime legale della fornitura di medicinali per uso umano — GU n. C 225 del 10 settembre 1990;
- Parere in merito al progetto di risoluzione del Consiglio sul miglioramento della prevenzione e del trattamento delle intossicazioni acute nell'uomo — GU n. C 124/1 del 21 maggio 1990;
- Parere sulla proposta di direttiva del Consiglio concernente la pubblicità dei medicinali per uso umano — GU n. C 60/40 del 8 marzo 1991;
- Parere sulla proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma specifico di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore della biomedicina e della sanità — GU n. C 41 del 18 febbraio 1991;
- Pareri sulle procedure comunitarie per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali del 4/7/91 CES 882/91 GU n. C 269 del 14 ottobre 1991;
- Distribuzione all'ingrosso dei medicinali per uso umano — GU n. C 225 del 10 settembre 1990;
- Parere in merito al sistema comunitario d'informazione sugli incidenti connessi con prodotti di consumo — GU n. C 62 del 12 marzo 1990;
- Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio riguardante un piano d'azione nel quadro del programma 1991-1993 «l'Europa contro l'AIDS» — CES 700/91 nella GU n. C 191 del 22 luglio 1991 e CES 1237/93, non ancora pubblicato nel 1994;
- Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'istituzione di un osservatorio europeo delle droghe e di una rete europea di informazione sulle droghe e le tossicodipendenze (REITOX) — CES 635/92 nella GU n. C 223 del 31 agosto 1992;

- Parere d'iniziativa sul tema «Salute e sicurezza durante il lavoro — formazione» — GU n. C 249/12 del 13 settembre 1993;
- Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio riguardante l'Accordo di cooperazione tra la CEE e la Turchia nel settore della ricerca medico-sanitaria — CES 864/91 nel GU n. C 269 del 14 ottobre 1991;
- Parere in merito alla medicina del lavoro — GU n. C 307 del 19 novembre 1984;
- Pareri sulle sostanze ed i preparati pericolosi.

La comunicazione in esame, importante per il futuro della sanità pubblica europea, è preceduta da una sintesi che offre una rapida visione del suo contenuto e costituisce un invito all'approfondimento per i membri delle istituzioni destinatarie.

3.4. Le principali sfide nel settore della salute pubblica vengono individuate chiaramente nella Comunicazione della Commissione (punto 4 e seguenti della Comunicazione).

3.5. Occorre portare avanti la riflessione sul problema dei costi e del finanziamento delle spese sanitarie, problema sul quale il Comitato potrà dare il suo contributo.

3.6. A causa delle difficoltà d'interpretazione incontrate, il capitolo «Stato di salute e tendenze» (Parte A — II — punto 14 e seguenti della Comunicazione) non procede, a parere della Sezione, ad un'analisi a livello effettivamente europeo ed è pertanto parziale. Va infatti rammentato che quel molto o quel poco che è stato fatto dagli Stati membri nel settore della sanità pubblica non è frutto solo delle azioni comunitarie pertinenti, ma anche dell'esperienza e delle conoscenze delle organizzazioni nazionali, accumulate e testate nel corso di decenni, con l'appoggio delle organizzazioni internazionali il cui ruolo non può essere trascurato, come è il caso del loro contributo all'attuale nozione di «promozione della salute»⁽¹⁾ e della Carta della salute e dell'ambiente⁽²⁾.

(1) Cfr. glossario «Promozione della salute — Conferenza internazionale per la promozione della salute» — Bonn, A — 19 dicembre 1990, pag. 21.

(2) Carta della salute e dell'ambiente, adottata dai Ministri europei dell'ambiente e della sanità — Francoforte 7/8 dicembre 1989.

Sarebbe importante che la Comunicazione facesse riferimento a vicende significative della storia recente della sanità pubblica europea. Ciò darebbe modo di capire meglio il contributo fornito dalla « politica della sanità pubblica » proposta.

Il passato come il futuro sono patrimonio degli Stati membri.

3.7. Il CES concorda con la conclusione della Commissione, nonostante le riserve generali formulate, relativamente all'aspetto circoscritto della prevenzione delle malattie e delle priorità indicate al punto 122 della Comunicazione ⁽¹⁾, nella prospettiva della sanità pubblica prescelta.

3.8. Il CES ritiene che una politica della sanità pubblica non possa essere affrontata in maniera parziale (prevenzione delle malattie e delle tossicodipendenze), ma vada intesa come promozione della salute, sviluppata secondo un'ottica orizzontale e interdisciplinare, il che comporta che vi sia cooperazione tra le diverse branche del sapere.

3.9. La Comunicazione della Commissione presenta imprecisioni terminologiche che determinano difficoltà d'interpretazione in riferimento agli obiettivi realmente perseguiti.

La politica della sanità pubblica sarà tale solo se sarà orizzontale. La promozione della salute concerne tutti gli aspetti della vita, compresa la prevenzione delle malattie, ma non può limitarsi a quest'ultima.

3.10. Nel documento in esame sicuramente l'individuazione delle priorità e la definizione della strategia saranno state valutate in modo riduttivo perché l'allegato I (Politiche di prevenzione degli Stati membri) non ha seguito uno schema informativo ordinato e sistematizzato in modo uniforme, come già si è detto.

3.11. Allo scopo di evitare reazioni precipitose, occorre precisare che, così come concepita, la proposta di un modello globale e orizzontale nella definizione della politica della sanità per l'Unione, non comporta assolutamente un conflitto di competenze con le varie direzioni generali e i diversi servizi della Commissione, né con le amministrazioni degli Stati membri ai vari livelli (nazionale, verticale o orizzontale). Si tratta soltanto di generare delle sinergie, evitare azioni che risultano inefficaci per mancanza di collegamento o compatibilità con le altre e, in fin dei conti, di gestire in modo più efficiente per ottenere una redditività elevata sotto il profilo socioeconomico.

⁽¹⁾ Cfr. pagina 40 della Comunicazione.

4. Osservazioni particolari

4.1. Nella Comunicazione la principale opzione strategica della Commissione viene esposta nel capitolo « Stato di salute e tendenze negli Stati membri » ⁽²⁾ e nella Parte B « L'approccio della Comunità europea » ⁽³⁾. Sta qui la sostanza dell'impostazione del tema, che il CES intende discutere con piena responsabilità nell'esercizio delle funzioni che il Trattato gli attribuisce ed in risposta alla consultazione da parte del Consiglio.

4.2. Il CES ritiene che il Consiglio non debba limitarsi all'interpretazione letterale dell'ambito della sanità pubblica così come viene formulato nell'art. 129 del Trattato.

4.2.1. Tale interpretazione implicherebbe una contrazione della portata della sanità pubblica come è intesa dai vari Stati membri ⁽⁴⁾ e contrasterebbe in modo molto netto con l'evoluzione dei concetti comunemente accettati dalla comunità scientifica e dagli Stati membri.

4.2.2. La stessa Commissione sembra desiderare un'interpretazione più ampia dell'articolo citato, nella misura in cui si propone di avviare altre iniziative nel settore della salute. Del resto, la Commissione, nel caso dei paesi in via di sviluppo, propone una politica basata su un approccio integrato e globale ⁽⁵⁾.

4.2.3. L'interpretazione raccomandata dal Comitato presenta i seguenti vantaggi :

- Non contrasta con l'attuale evoluzione dei concetti di sanità pubblica così come vengono intesi nella maggioranza degli Stati membri, evitando una frammentazione più spinta nell'attuazione di tale politica.
- Facilita l'articolazione tra la politica europea della Commissione e le politiche degli Stati membri, oltre a quelle di altre organizzazioni internazionali.

⁽²⁾ Cfr. pag. 7.

⁽³⁾ Cfr. pag. 8.

⁽⁴⁾ A titolo d'esempio :

- a) Regno Unito per l'Inghilterra — "Health of the Nation" (1993) — citato nella Comunicazione della Commissione Un insieme di obiettivi sanitari, articolati con i meccanismi di azione per la loro realizzazione, sia attraverso i servizi sanitari, sia tramite iniziative centrate sulla Comunità, sostenute da una effettiva cooperazione intersettoriale (istruzione, trasporti, servizi sociali);
- b) Paesi Bassi — "Health strategy of the Netherlands" (1993) — Un insieme altrettanto ampio e globale di obiettivi sanitari; e
- c) In Francia — A public health strategy elaborated by the high Committee on Public health (1993, preliminare) — citato nella Comunicazione della Commissione che propone una politica globale della sanità.

⁽⁵⁾ COM(94) 77 def. del 24. 3. 94.

- Rende più agevole l'articolazione/coordinamento tra la politica della sanità pubblica e le politiche socioeconomiche europee, da un lato, e facilita la scelta tra le varie opzioni per lo sviluppo dei sistemi sanitari, dall'altro.
- Consente una migliore gestione dei fondi investiti e determinerà una migliore relazione costi/benefici.
- Riconcilia la lettera dell'art. 129 del Trattato con lo spirito ed i grandi obiettivi della Comunità e dell'Unione.

4.3. Una nuova impostazione

4.3.1. Secondo il Comitato sarà necessario definire più chiaramente le importanti aree d'azione nel settore della sanità pubblica che non vengono completamente coperte da un approccio per singola malattia, vale a dire:

a) Fasce d'età

Una politica della sanità pubblica europea attuale dovrà quanto meno fare un cenno ai problemi della salute dei giovani (alcool, violenza, droga e tabacco) e degli anziani (dipendenza, esclusione, cure sanitarie) senza dimenticare la salute delle madri (e delle donne in generale) e dell'infanzia e degli strati più sfavoriti della popolazione europea.

b) Gruppi vulnerabili

Non può essere inoltre trascurata la salute della popolazione migrante, dei disoccupati e di quelli che subiscono forme più acute di esclusione⁽¹⁾ (segnatamente i senza-tetto).

c) Ambienti specifici

La sanità scolastica e la salute nei luoghi di lavoro meritano un particolare rilievo in ogni politica di sanità pubblica. Ciò vale anche per i fattori insalubri dell'ambiente fisico, come per esempio l'inquinamento acustico urbano e l'inquinamento dei corsi d'acqua e l'inquinamento atmosferico.

4.3.2. Il processo che ciascuna collettività (Stato, regione, comune), o l'Unione nella sua totalità, dovrà affrontare per realizzare i suoi obiettivi sanitari, deve affrontare sfide comuni indipendentemente dalla natura di tali obiettivi:

- come e da chi sono prese le decisioni che toccano più da vicino la salute dei cittadini;
- quali sono le infrastrutture della collettività o dei servizi sanitari che appoggiano o svolgono azioni di sanità pubblica;
- e, inoltre, come finanziare le azioni di sanità pubblica.

4.3.3. Considerando che l'art. 129 stabilisce che la Comunità nel campo della protezione sanitaria non ha un ruolo normativo o di armonizzazione, bensì deve piuttosto stimolare, agevolare e sostenere un'azione degli Stati membri, sarà inoltre particolarmente importante che l'analisi della Commissione renda più esplicita l'articolazione tra la politica di sanità pubblica e la politica sociale⁽²⁾, nonché la politica agricola, del consumo e ambientale, le politiche dello sport e del tempo libero. Si spera così che la Commissione e infine il Consiglio possano unire in un unico ingranaggio i vari modi per migliorare la qualità della vita⁽³⁾.

4.3.4. Negli Stati membri, specie a livello delle comunità locali, sono centinaia le organizzazioni di donne e uomini che hanno fornito contributi significativi nel settore della sanità pubblica, soprattutto in tema di educazione e informazione sanitarie in senso stretto, ma anche nell'articolazione di tali temi nel campo del consumo, dell'alimentazione e dell'ambiente in particolare. Anche a livello comunitario esistono organizzazioni con grande capacità d'intervento, i cui meriti non possono essere sottovalutati e che vanno prese in considerazione dalla Commissione in modo da coinvolgere tutti gli interessati e gli operatori amministrativi, a livello degli Stati e dell'Unione, nell'attuazione di una politica della sanità.

4.3.5. Infine, anche in una Comunicazione di portata limitata elaborata con l'obiettivo della prevenzione delle malattie, ci si aspetterebbe un riferimento alle modalità atte a garantire un adeguato scambio tra le comunità scientifiche nazionali e la comunità scientifica. In tal modo le azioni comunitarie potranno avere un più solido fondamento scientifico.

5. Conclusioni e raccomandazioni

5.1. Una politica della sanità pubblica conforme alle esigenze e alle preoccupazioni dei cittadini europei deve inserirsi nel quadro di una risposta coraggiosa agli auspici di un miglioramento della qualità della vita che comprende la promozione della salute. Essa deve attuare

⁽¹⁾ Doc. COM(92) 542 def. — Comunicazione « Per un'Europa delle solidarietà », punto III.3.

⁽²⁾ Libro verde sulla politica sociale europea COM(93) 551 def. p. 43-49 e 66-68.

⁽³⁾ Art. 3, lettera o), del Trattato.

una serie di interventi orizzontali e verticali a carico, in alcuni casi, della Comunità nell'applicazione di sue competenze specifiche, degli Stati nelle loro espressioni nazionali, regionali e locali, in funzione delle circostanze e del sistema giuridico interno di ciascuno di essi, in un quadro specifico di cooperazione e coordinamento, che tenga conto dei singoli casi e della natura delle situazioni.

5.2. La Comunicazione, nella sua attuale formulazione basata essenzialmente sulla prevenzione e l'informazione, pur indicando un inventario corretto delle priorità in materia di salute pubblica, non rappresenta una risposta adeguata alle attese del Comitato.

5.3. In tal senso il Comitato fa appello al Consiglio perché assuma, nella definizione di una politica della sanità pubblica, una posizione globale e coerente, interpretando l'art. 129 del Trattato in conformità dell'art. 2 dello stesso, in quanto principio fondamentale ordinatore, ragione della costituzione della Comunità di Stati e cittadini.

5.4. Lo invita inoltre a dar incarico alla Commissione di completare la Comunicazione, che è certamente utile e la cui importanza va sottolineata in modo che venga effettuata un'analisi globale ed orizzontale della politica della sanità pubblica, abbandonando così le limitazioni che sono state alla base dell'analisi riduttiva già presentata.

5.5. In tal senso tale nuovo documento, come si dice nel presente parere del CES:

a) dovrà tenere conto delle situazioni specifiche delle diverse categorie, vale a dire (al di là delle malattie

e della tossicodipendenza) le fasce d'età, i gruppi vulnerabili e gli ambienti specifici;

- b) dovrà analizzare gli interventi proposti e le iniziative che spettano o possono spettare, indipendentemente dall'art. 129, alla Comunità, in forza di sue competenze specifiche, in armonia con il Trattato, e quelle che allo stesso modo possono essere oggetto di cooperazione e coordinamento;
- c) l'analisi di cui sopra dovrà tener conto dell'indispensabile articolazione tra la politica della sanità pubblica e la politica delle cure sanitarie, segnatamente in materia di attrezzature, risorse umane (gestione e lavoro tecnico) e finanziamento, senza che ne derivi una perdita in termini di specificità, natura e obiettivi;
- d) metterà auspicabilmente in correlazione la politica della sanità con la dimensione socioeconomica, in termini di solidarietà, competitività e occupazione, nel quadro dell'Europa sociale e dei cittadini, in particolare rafforzando l'approccio orizzontale del tema (lavoro, occupazione⁽¹⁾, quadro di vita urbano⁽²⁾, alloggio, politica agricola, consumo, ambiente, ecc.). Bisognerà tenere conto appieno della libertà dell'individuo, del suo stile di vita individuale e della diversità a livello europeo;
- e) nella definizione delle priorità per le azioni a carico dei Fondi strutturali, in particolare del Fondo sociale, dovrà essere dato spazio alla considerazione della politica della sanità pubblica, eliminando tutte quelle azioni che la possano danneggiare.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

⁽¹⁾ Cfr. Parere GU n. C 295 del 22. 10. 1994, pag. 47.

⁽²⁾ Cfr. «Investing in Health», *World Development Report 1993* — World Bank — Oxford University Press, 1993, pag. 7 e 14.

Parere in merito :

- alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui disegni e modelli comunitari ⁽¹⁾, ed
- alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela giuridica dei disegni e modelli ⁽²⁾

(94/C 388/03)

Il Consiglio, in data 20 dicembre 1993, ha deciso, conformemente all'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Pardon, in data 4 maggio 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 317^a sessione plenaria (seduta del 6 luglio 1994), con 83 voti favorevoli, 52 contrari e 11 astensioni (votazione nominale), il seguente parere.

1. Procedura

Il Comitato ha convenuto, vista l'importanza della materia, di elaborare, nell'immediato, un primo parere parziale, ma definitivo, riguardante unicamente le questioni di rilievo e controverse e di redigere, in un secondo tempo, un supplemento di parere sul complesso delle altre questioni sollevate dalle proposte presentate dalla Commissione.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. I diritti della proprietà intellettuale — riguardanti i marchi, i brevetti, le denominazioni geografiche, i disegni ed i modelli industriali, i diritti d'autore, le topografie dei prodotti a semiconduttori, i programmi per elaboratore, le basi dati, le invenzioni biotecnologiche, le nuove piante — tendono a rivestire un'importanza sempre maggiore negli scambi commerciali.

2.2. Il Comitato condivide le opinioni espresse nel Libro verde sulla tutela giuridica dei disegni e modelli industriali (III/F/5131/91), in base al quale il problema della tutela giuridica dei disegni e modelli ha acquistato una sempre maggiore rilevanza: i prodotti ai quali si applicano tali disegni e modelli occupano attualmente un posto importante nell'economia.

2.3. Negli ultimi dieci anni i disegni e modelli industriali hanno assunto enorme significato in quanto elementi essenziali della commercializzazione dei prodotti destinati al consumo. La questione della loro tutela giuridica ha, a giusto titolo, richiamato sempre più l'attenzione degli ambienti interessati nei paesi industrializzati e soprattutto in Europa.

2.4. Nell'interesse dell'industria europea, è fondamentale lottare contro le contraffazioni. Gli autori delle contraffazioni possono trarre indebitamente vantaggio dagli investimenti intellettuali, artistici, economici e commerciali realizzati dal fabbricante del prodotto originale ⁽³⁾.

2.5. Il Comitato, in linea con quanto affermato dal Libro verde, ritiene indispensabile:

- promuovere gli investimenti destinati all'estetica industriale, quale elemento di politica industriale;
- proteggere la creatività, essendo i disegni ed i modelli considerati espressione della creatività dell'autore;
- evitare che il consumatore confonda l'origine di prodotti apparentemente identici o simili o sia vittima di un difetto di sicurezza di questi ultimi;
- prendere in considerazione il contributo positivo apportato dai disegni o modelli all'innovazione tecnica;
- accertarsi che nelle transazioni commerciali venga osservato il principio del comportamento leale.

2.6. Il mercato unico della proprietà intellettuale costituisce un imperativo per l'Unione europea. Nasce quindi la necessità di creare un diritto europeo per i disegni ed i modelli industriali. Il Comitato approva di conseguenza l'iniziativa di una proposta di regolamento in materia.

2.7. L'Atto finale, nel quale vengono ripresi i risultati dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay

(1) GU n. 29 del 31. 1. 1994, pag. 20.

(2) GU n. 345 del 23. 12. 1993, pag. 14.

(3) GU n. C 52 del 19. 2. 1994.

Round, prevede un accordo relativo agli aspetti dei diritti della proprietà intellettuale riguardanti il commercio.

L'articolo 7 di tale accordo ne definisce gli obiettivi, specificando che la tutela ed il rispetto dei diritti della proprietà intellettuale dovrebbero contribuire a favorire l'innovazione tecnologica e ad accrescere la trasmissione e la diffusione della tecnologia, recando reciproco vantaggio a chi genera e a chi impiega le conoscenze tecniche, a beneficio del benessere sociale ed economico, e ad assicurare un equilibrio dei diritti e degli obblighi.

2.8. In virtù dell'articolo 26, paragrafo 2, dell'accordo, le parti contraenti possono unicamente prevedere delle eccezioni limitate alla tutela dei disegni e modelli industriali, a condizione che tali eccezioni non compromettano in maniera infondata il normale impiego di tali disegni o modelli industriali protetti né arrechino ingiustificatamente pregiudizio agli interessi legittimi del titolare del disegno o modello protetto, tenuto conto degli interessi legittimi dei terzi.

In virtù dell'articolo 26, paragrafo 3, dell'accordo, la durata della tutela offerta sarà di dieci anni almeno.

2.8.1. L'accordo TRIP (*Trade-related intellectual property rights*) non riguarda la facoltà degli Stati firmatari di stabilire le condizioni e la portata della protezione dei diritti della privativa in materia di disegni e modelli.

2.9. L'accordo firmato dagli Stati membri dell'UE e dalle Comunità europee sarà, in conformità del suo articolo 1, obbligatorio e vincolante. I membri potranno solo prevedere, nella loro legislazione interna, una protezione maggiore di quella prescritta dal suddetto accordo, a condizione che tale protezione non contravenga alle sue disposizioni.

2.10. È fondamentale che il regolamento europeo sui disegni e modelli comunitari rispetti gli impegni sottoscritti.

2.11. I diritti della proprietà intellettuale hanno l'obiettivo di favorire l'ideazione di innovazioni e, quindi, contribuire alla crescita economica ed al miglioramento della situazione dei consumatori.

2.12. Sulla base di tali condizioni l'innovatore si vede riconoscere per legge un diritto esclusivo sull'utilizzo economico della propria innovazione e questo per un certo periodo.

2.13. I profitti in tal modo realizzati, la cui esistenza ed il cui ammontare sono decisi dal mercato, mirano a ricompensare l'innovatore per il suo lavoro, le sue ricerche e i suoi investimenti.

2.14. Tale situazione funge da stimolo per altre persone, incoraggiandole ad intraprendere sforzi analoghi e ad impegnarsi in senso dell'innovazione anche per il futuro.

2.15. In assenza di una protezione dei diritti della proprietà intellettuale, i lavori degli innovatori verrebbero fatti oggetto di plagio, con la conseguenza di annullare qualsiasi profitto per l'innovatore e disincentivare l'innovazione.

2.16. Pertanto, la possibilità di vietare le imitazioni costituisce l'aspetto più importante dei diritti conferiti all'innovatore.

2.17. Il riconoscimento dei diritti della proprietà intellettuale comporta la creazione di diritti esclusivi. Questi costituiscono la chiave di volta di qualsiasi economia di mercato efficace.

3. Condizioni per la tutela

3.1. La prima condizione per ottenere la tutela è che il disegno o modello siano nuovi.

3.1.1. La proposta di regolamento (art. 5) stabilisce che la novità va accertata a livello mondiale.

3.1.2. Tale disposizione, così concepita, sembra difficilmente applicabile in numerosi campi ed in particolare nell'industria tessile. Capita sovente che i venditori di prodotti contraffatti riescano a procurarsi dei certificati che attestano falsamente che il disegno o il modello contestati erano già stati creati in precedenza in un paese terzo.

3.1.3. In simili casi, sarebbe opportuno prevedere la divulgazione agli ambienti interessati nella Comunità europea prima della data di riferimento.

3.1.4. Tenuto conto delle osservazioni che precedono l'articolo 5, paragrafo 2, potrebbe essere riformulato come segue:

« Un disegno o modello si considera messo a disposizione del pubblico se è stato pubblicato in seguito a registrazione o altrimenti presentato ad esposizioni, usato in commercio o comunque divulgato, salvo il caso in cui gli ambienti specializzati appartenenti al settore specifico ed operanti nella Comunità non siano ragionevolmente potuti venire a conoscenza di tali fatti prima della data di riferimento. » (L'ultima frase rimane invariata.)

3.2. L'articolo 6 definisce la seconda condizione per la tutela, vale a dire l'individualità.

3.2.1. Per quanto riguarda l'espressione « utilizzatore informato », la motivazione data nel commento ai singoli articoli precisa che l'impiego di tale espressione sta altresì ad indicare che la somiglianza non dev'essere accertata dagli « esperti di disegno industriale ». In base a tale precisazione, l'impiego dell'aggettivo « informato » appare ambiguo e va di conseguenza omissa.

3.2.2. L'utilizzatore di cui si intende parlare è colui che ha un interesse professionale o personale all'acquisto o alla riproduzione del modello.

3.2.3. L'espressione « in maniera significativa » finisce con l'escludere numerosi disegni e modelli, specialmente disegni tessili, dalla protezione prevista e va dunque omissa.

3.2.4. È pertanto opportuno che un disegno o modello venga considerato avente carattere individuale quando, per l'impressione visiva globale suscitata nel pubblico, esso si distingue da qualsiasi altro disegno o modello incontrato nel normale svolgimento delle attività da parte degli ambienti specializzati appartenenti al settore specifico ed operanti nella Comunità.

3.2.5. Il carattere individuale di un disegno dovrebbe risultare da una creazione che si differenzia dalla configurazione conosciuta negli ambienti interessati della Comunità europea prima della data di riferimento e questo sulla base della diversa impressione generale che essa suscita agli occhi dell'utilizzatore.

3.3. Tenuto conto della formulazione proposta per l'articolo 5, paragrafo 1, l'articolo 11, paragrafo 1, andrebbe redatto come segue :

«La tutela conferita dalla privativa comunitaria si estende a qualsiasi disegno o modello che, nonostante le differenze, produca nell'utilizzatore un'impressione generale simile.»

3.4. Tenuto conto della formulazione qui proposta, il paragrafo 2 appare ridondante e potrebbe eventualmente venire soppresso.

4. Clausola della riparazione

4.1. Al pari di tutti gli altri diritti di protezione commerciale anche la protezione giuridica dei disegni e dei modelli porta a diritti esclusivi (diritti di monopolio). Il monopolio assicurato al proprietario del disegno riguarda tuttavia solo la forma esteriore (il « Design ») di un prodotto, non il prodotto medesimo.

4.2. La protezione dei disegni e dei modelli garantisce pertanto un monopolio della forma, non del prodotto. «Proteggere il disegno o il modello di un orologio non impedisce che vi sia concorrenza sul mercato degli orologi». (Punto 9.2 della Relazione introduttiva alla proposta della Commissione sui disegni e modelli.)

4.3. Per i pezzi di ricambio inclusi nella clausola della riparazione (ad esempio un parafrangente o un faretto d'automobile) le cose stanno diversamente. La forma, e cioè il « design » di tali pezzi di ricambio non devono venir modificati rispetto al prodotto originale da sostituire.

4.4. Includere nella tutela giuridica dei disegni e modelli simili pezzi di ricambio porta a situazioni di monopolio sui mercati dei pezzi di ricambio; la tutela giuridica del disegno e del modello d'un parafrangente o d'un faretto di ricambio impediscono qualsiasi concorrenza nei relativi settori.

4.5. Ciò contraddice l'essenza stessa della tutela giuridica dei disegni e dei modelli, il cui contenuto viene appropriatamente definito dal legislatore (si veda quanto al punto 2.8.1).

4.6. La clausola della riparazione include tale definizione : essa permette di ottenere di esercitare una tutela giuridica dei disegni e dei modelli laddove tali diritti vengano applicati in maniera appropriata; essa impedisce solamente l'esercizio di tali diritti laddove essi, come avviene nel settore della riparazione, non possano venir applicati in maniera appropriata. In tal modo essa impedisce che si vengano a creare monopoli, che la concorrenza venga esclusa dal mercato e che i consumatori si trovino in balia della politica dei prezzi praticata dall'unico offerente nei vari settori.

4.7. Essa impedisce contemporaneamente il crearsi di premi di monopolio. Infatti, la condizione indispensabile per una « ricompensa per il design », vale a dire l'esistenza di un mercato e la possibilità che i consumatori possano esprimervi le proprie preferenze (si veda il punto 2.13), viene a mancare se la protezione giuridica dei modelli è estesa ai pezzi di ricambio inclusi nella clausola della riparazione.

4.8. Il Comitato economico e sociale approva pertanto la clausola della riparazione proposta dalla Commissione.

4.9. Il Comitato rileva una mancanza di chiarezza circa il campo d'applicazione dell'articolo 23 e invita la Commissione a precisare, in particolare, se tale articolo debba essere applicato alle componenti di un prodotto per le quali i diritti di proprietà intellettuale non spettano al progettista del prodotto finale (come nel caso dei parafrangenti delle automobili).

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

ALLEGATO 1**al parere del Comitato economico e sociale**

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno espresso voto favorevole al parere:

ASPINALL, ATAÍDA FERREIRA, ATTLEY, Dame Jocelyn BARROW, BEALE, BELL, BELTRAMI, BONVICINI, BREDIMA-SAVOPOULOU, BROOKS, van den BURG, Vasco CAL, CARROLL, CASSINA, CEBALLO HERRERO, CHEVALIER, CHRISTIE, DAVISON, von der DECKEN, van DIJK, DOUVIS, DRAIJER, DUNKEL, ELSTNER, ENGELEN KEFER, ETTY, EULEN, FERNANDEZ, FLUM, FRERICHS, GAFO FERNÁNDEZ, GARDNER, GEUENICH, GIESECKE, GIRON, GOMEZ MARTINEZ, GREDAL, GREEN, GUILLAUME, HAGEN, von HAUS, HILKENS, JASCHICK, KAARIS, KAFKA, de KNEGT, KORFIATIS, KORYFIDIS, LACA MARTIN, LANDABURU DE SILVA, LUSTENHOUWER, LYNCH, LYONS, MADDOCKS, MERCE JUSTE, MOLINA VALLEJO, MORELAND, MULLER E., NIELSEN B., NIELSEN P., NIERHAUS, OVIDE ETIENNE, PAVLOPOULOS, POMPEN, PRICOLO, RANGONI MACHIAVELLI, REA, RODRIGUEZ GARCIA-CARO, SAÏTIS, SANTIAGO, SCHADE-POULSEN, SCHLEYER, von SCHWERIN, SILVA, SMITH, SPEIRS, SPYROUDIS, STOKKERS, STRAUSS, TESORO OLIVER, THYS, VANDERMEEREN, WHITWORTH.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno espresso voto contrario al parere:

ABEJON RESA, AMATO, ARENA, BAGLIANO, BARBAGLI, BASTIAN, BENTO GONÇALVES, BERNABEI, BORDES-PAGES, BOTTAZZI, BRIESCH, CAVALEIRO BRANDÃO, COLOMBO, CONNELLAN, DECAILLON, DIPOULIS, DONCK, d'ELIA, GHIGONIS, GIACOMELLI, HOGGAARD JAKOBSEN, KIELMAN, LAUR, LINSSEN, LITTLE, LIVERANI, MAYAYO BELLO, McGARRY, MERCIER, MEYER-HORN, MORIZE, MOURGUES, MUÑIZ GUARDADO, NOORDWAL, PAPAMICHAÏL, PARDON, PASQUALI, PE, PELLARINI, PELLETIER R., PERRINPELETTIER, PROUMENS, QUEVEDO ROJO, ROMOLI, SALA, SALMON, SANTILLAN CABEZA, SAUWENS, SOLARI, STECHER NAVARRA, WICK.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, si sono astenuti dalla votazione:

BAEZA, CUNHA, GAUTIER, GOTTERO, LÖW, MOBBS, de PAUL de BARCHIFONTAINE, PEARSON, PETERSEN, PETROPOULOS, SEGUY.

ALLEGATO 2**al parere del Comitato economico e sociale**

I seguenti punti del parere della Sezione, respinti a vantaggio di emendamenti adottati in sessione plenaria, hanno ottenuto almeno un quarto dei suffragi espressi:

«2.13. I profitti in tal modo realizzati mirano a ricompensare l'innovatore per il suo lavoro, le sue ricerche e i suoi investimenti.»

Risultato della votazione

Voti favorevoli: 53, voti contrari: 63, astensioni: 3.

«4. Clausola della riparazione

4.1. Tenuto conto delle osservazioni che precedono, la clausola della riparazione riportata all'articolo 23 della proposta di regolamento è in contraddizione con i principi fondamentali della protezione della proprietà intellettuale. Il significato dell'introduzione dei diritti della proprietà intellettuale sta proprio nel fatto che questi conferiscono un monopolio, caratteristico della loro natura: si tratta della sostanza stessa del diritto (Corte di giustizia delle Comunità europee, 5 ottobre 1988, causa 53/87, Maxicar/Renault).

4.2. La clausola contraddice anche l'articolo 26, paragrafo 2, (v. punto 2.8. sopra) dell'accordo relativo agli aspetti dei diritti della proprietà intellettuale riguardanti il commercio.

4.3. Essa pregiudica, senza giustificazione, l'impiego normale del disegno o del modello protetto e causa un danno ingiustificato agli interessi legittimi del loro titolare.

4.4. L'eccezione non può applicarsi quando entra in conflitto, in modo assurdo, con l'impiego normale del diritto esclusivo, non trovando giustificazione in alcun motivo particolare legato agli interessi legittimi dei terzi. Tali interessi, non possono essere solo di ordine economico (se così fosse allora l'accordo perderebbe tutto il suo valore), ma devono necessariamente riferirsi a motivi speciali vincolanti legati all'interesse generale.

4.5. Le regole del diritto della concorrenza male si adattano ad un diritto della proprietà intellettuale. Gli artt. 85 e 86 del Trattato assegnano alla Commissione gli strumenti necessari per far rispettare la libera concorrenza e, se del caso, combattere gli abusi. Pertanto, non è opportuno, e tantomeno utile, ledere gravemente tali diritti della proprietà intellettuale.

4.6. Nella sentenza del 5 ottobre 1988, relativa alla succitata causa 53/87, la Corte ricorda che il solo fatto di ottenere il beneficio di un diritto esclusivo accordato per legge, diritto consistente nella facoltà di impedire la fabbricazione e la vendita da parte di terzi di prodotti protetti, non può essere considerato come metodo abusivo di eliminazione della concorrenza.

4.7. Il titolare di un diritto esclusivo non potrebbe invocare il proprio diritto se il divieto all'importazione o alla commercializzazione di cui egli intende avvalersi fosse legato ad un accordo volto a limitare la concorrenza, contrario al disposto dell'articolo 85 del Trattato di Roma (sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 14 settembre 1982, causa 144/81 *Keurkoop*).

4.8. Infatti, se il diritto di modello, dal punto di vista giuridico, esula dagli elementi contrattuali o di concertazione previsti all'articolo 85, paragrafo 1, l'esercizio di tale diritto può rientrare tra le pratiche vietate dal Trattato quando costituisce l'oggetto, il mezzo o la conseguenza di un accordo (stessa sentenza).

4.9. Per quanto riguarda l'esercizio del diritto esclusivo, esso può essere vietato in base all'articolo 86 del Trattato di Roma se si hanno, da parte dell'impresa in posizione dominante, taluni comportamenti abusivi quale l'arbitrario rifiuto di fornire pezzi di ricambio agli addetti alla riparazione che operano per conto proprio, l'imposizione di prezzi iniqui per i pezzi di ricambio o la decisione di non produrre più pezzi di ricambio per un determinato modello quando le automobili di quel modello ancora in circolazione sono numerose (Corte di Giustizia delle Comunità europee 5 ottobre 1988, causa 53/87).

4.10. Per quanto riguarda più precisamente la differenza di prezzo tra i pezzi fatturati dal costruttore e quelli fatturati dai fabbricanti indipendenti, la maggiorazione applicata dai primi in relazione ai secondi non costituisce, in base alla decisione della Corte, necessariamente motivo di abuso, poiché il titolare di un diritto esclusivo può legittimamente pretendere una remunerazione per le spese da lui sostenute al fine di mettere a punto il modello protetto [Corte di Giustizia (*ibidem*)].

4.11. Il Comitato ritiene che tale giurisprudenza particolarmente avveduta vada rispettata. L'adozione del regolamento in esame non dovrebbe modificarla.

4.12. Per quanto riguarda tuttavia l'impiego di un disegno o modello comunitario registrato a scopo di riparazione, si può ritenere che i diritti conferiti non siano impugnabili contro un terzo una volta scaduta la durata normale del prodotto nel quale il disegno o modello è incorporato.

4.13. Tuttavia, conformemente all'articolo 26, paragrafo 3, dell'accordo relativo agli aspetti dei diritti della proprietà intellettuale relativi al commercio, la durata della protezione deve essere di almeno 10 anni. Tale disposizione è vincolante (v. punto 2.9. sopra).»

Esito della votazione

Voti favorevoli: 61, voti contrari: 62, astensioni: 8.

Parere in merito alla comunicazione della Commissione sui problemi finanziari incontrati dalle piccole e medie imprese

(94/C 388/04)

La Commissione, in data 22 febbraio 1994, ha deciso, conformemente all'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lustenhouwer, in data 8 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Comunicazione della Commissione sulla quale il Comitato è ora chiamato ad emettere un parere s'inserisce in un processo ai cui antefatti il Comitato stesso ha partecipato attivamente. In parte grazie alle prese di posizione del CES sulla questione del finanziamento delle piccole e medie imprese (PMI) ⁽¹⁾ è cresciuto l'interesse in materia a livello europeo.

1.2. Il Consiglio dell'Unione europea, nella riunione dell'11 novembre 1993, ha adottato una Risoluzione ⁽²⁾ sul rafforzamento della competitività delle imprese, in particolare le piccole e medie imprese e le imprese artigiane, nonché sullo sviluppo dell'occupazione nella Comunità. Sempre nel corso di tale riunione la Commissione ha presentato al Consiglio la Comunicazione in esame.

Nella Risoluzione il Consiglio invita la Commissione a promuovere «le relazioni delle PMI con le istituzioni finanziarie e, tra l'altro, l'avvicinamento tra i creatori d'impresa e coloro che conferiscono i capitali».

Il Consiglio chiede inoltre alla Commissione di provvedere affinché le PMI beneficino effettivamente degli interventi del Fondo europeo per gli investimenti e che le più piccole abbiano accesso al meccanismo di garanzia.

Esso invita poi gli Stati membri a provvedere:

« affinché gli intermediari finanziari, sia pubblici che privati, specializzati nel finanziamento delle PMI, possano fare ricorso al Fondo europeo per gli investimenti per quanto riguarda la concessione di garanzie alle PMI »

e

« affinché le PMI beneficino di un clima finanziario stabile e favorevole, che consenta loro di dotarsi di

una struttura finanziaria equilibrata, necessaria per meglio adattarsi ai vari cicli economici. »

1.3. Il Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» presentato dalla Commissione al Consiglio europeo del 9 e 10 dicembre 1993, richiama l'attenzione espressamente e specificamente sul miglioramento del finanziamento delle imprese (capitolo 2, par. 7.). La Commissione indica al riguardo la necessità tra l'altro di adottare misure per migliorare le relazioni tra le istituzioni finanziarie e le PMI, affinché queste ultime possano beneficiare maggiormente dei finanziamenti privati e un maggior numero d'impresa possa disporre degli strumenti finanziari più adeguati. Successivamente la Commissione sottolinea che in un programma comunitario integrato a favore delle PMI, uno dei punti centrali consiste nel «migliorare l'accesso al finanziamento e al credito».

Nel frattempo tale progetto di programma integrato è stato presentato ⁽³⁾, e il Comitato si pronuncerà in proposito in un parere a parte.

2. Motivi che giustificano una politica dell'Unione europea per il finanziamento delle PMI

2.1. Per il momento il problema del finanziamento delle PMI non è ancora stato affrontato su base puramente strutturale a livello europeo. Gli strumenti esistenti sono stati sviluppati in modo autonomo a partire da una precisa finalità specifica. Si tratta in particolare del Seed Capital project, dell'iniziativa comunitaria per le piccole e medie imprese e dell'iniziativa ADAPT, come pure di misure di sostegno a favore della ricerca e dello sviluppo.

Per di più la Banca europea per gli investimenti continua per proprio conto ad apportare cospicui contributi alle PMI, mediante crediti globali agli istituti finanziari o alle banche commerciali a livello nazionale o regionale.

Il numero di programmi comunitari diretti al finanziamento è assai limitato (es.: i Fondi di capitale di avviamento).

⁽¹⁾ Nel presente parere per PMI s'intendono le piccole e medie imprese di tutti i settori economici privati (industria, commercio, artigianato e servizi) ad esclusione del settore agrario.

⁽²⁾ GU n. C 326 del 3. 12. 1993, pagg. 1 e seguenti.

⁽³⁾ «Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali» [COM(94) 46 def.], 16. 3. 1994.

2.2. Nonostante le fonti di finanziamento destinate alle PMI di cui al punto 2.1, per il momento non si può ancora parlare di una politica comunitaria per le PMI completa e coerente. Una spiegazione alla politica reticente dell'Unione europea in questo campo è fornita dal fatto che le piccole imprese, per loro natura, sono attive per lo più soltanto su mercati locali e di conseguenza devono ricorrere all'offerta locale per provvedere alle loro necessità, anche per quanto riguarda le fonti di finanziamento.

Le differenze tra imprese di settori diversi rendono difficile un'azione europea in questo campo, poiché la situazione finanziaria delle imprese, ad esempio del settore commerciale, è sostanzialmente diversa da quella delle imprese del settore industriale.

In tale contesto è sorprendente che la Tavola rotonda dei rappresentanti ad alto livello del settore bancario, istituita dal Commissario Vanni d'Archirafi, non conti fra i partecipanti nessun rappresentante del commercio al dettaglio o all'ingrosso.

2.3. Nonostante le differenze esistenti, le PMI europee possiedono un sufficiente numero di caratteristiche comuni per rendere possibile l'attuazione di una politica UE diretta al loro finanziamento

Le motivazioni a favore di una tale politica poggiano tra l'altro sulle seguenti considerazioni:

- gli stessi problemi di finanziamento delle PMI si pongono in tutti gli Stati membri dell'UE (punto 2.3.1);
- la costituzione e il mantenimento di imprese vitali nel settore PMI contribuiscono a creare posti di lavoro (punto 2.3.2);
- il settore PMI si espande a livello mondiale (internazionalizzazione) (punto 2.3.3);
- occorre offrire opportunità a nuove attività imprenditoriali a livello UE, assicurando la trasparenza dell'infrastruttura finanziaria comunitaria negli Stati membri (punto 2.3.4);
- si cerca di ottenere favorevoli condizioni di concorrenza tra le imprese degli Stati membri (punto 2.3.5).

Per disporre di una visione più completa e corredata di dati quantitativi, il Comitato rimanda alla seconda relazione annuale dell'Osservatorio europeo per le PMI⁽¹⁾, che dedica un capitolo speciale (Cap. 6 — Capitale e finanze) alla presentazione degli aspetti comuni e di quelli divergenti in materia di finanziamento delle piccole imprese europee.

2.3.1. Problemi di finanziamento delle PMI nell'Unione europea

Nella Comunicazione della Commissione vengono elencati una quindicina di problemi di questo tipo.

Questi quindici problemi possono essere ulteriormente suddivisi in base alle seguenti angolazioni:

- a) mancanza di cognizioni:
 - degli imprenditori PMI in materia di finanziamento (forme e fonti) e di gestione;
 - dei fornitori di capitali in materia di necessità finanziaria delle PMI;
- b) mancanza di garanzie delle PMI;
- c) atteggiamento degli istituti finanziari:
 - rigore delle banche e delle società di leasing;
 - crescente reticenza delle società di capitale di rischio;
 - calo della disponibilità a finanziare investimenti esigui;
- d) costi elevati dell'assistenza alle PMI;
- e) assenza di mercati di capitale per le PMI:
 - numero insufficiente di « agenzie matrimoniali » tra investitori privati e PMI;
 - insufficienti possibilità di disinvestimento per le società di venture capital;
 - funzionamento manchevole di mercati azionari « over the counter ».

Se si esamina la situazione delle PMI nei diversi paesi si notano gli stessi problemi. Nella Comunicazione della Commissione vengono menzionate delle disparità tra l'altro per quanto riguarda il grado di partecipazione delle banche al capitale di rischio delle imprese.

A causa del carattere comune dei problemi del finanziamento delle PMI in tutti gli Stati membri, l'Unione può contribuire, con un'apposita politica, alla soluzione di alcuni di detti problemi.

2.3.2. Creare posti di lavoro costituendo e mantenendo imprese vitali nel settore delle PMI

È sufficientemente noto, ormai, che le PMI forniscono un contributo sostanziale allo sviluppo economico e all'occupazione. Nell'UE esistono circa 14,7 milioni di micro-imprese (0-9 dipendenti), mentre le PMI (0-499 dipendenti) sono in totale circa 15,8 milioni. Nella piccola e media impresa sono attivi più di 68 milioni di lavoratori, ovvero il 72 % dei lavoratori del settore privato non primario (in altri termini ad esclusione del settore agrario). Le dimensioni medie delle imprese degli Stati membri variano da una media di 4 addetti in Italia e Spagna a una media di 10 addetti in Lussemburgo e nei Paesi Bassi (cifre del 1990).

In una fase di recessione economica, l'impiego nelle PMI risulta estremamente stabile. In questo settore la diminuzione dei posti di lavoro è più lenta rispetto alla

⁽¹⁾ *The European Observatory for SMEs, Second Annual Report, April 1994 by the European Network for SME Research and co-ordinated by EIM, Zoetemeer, The Netherlands, ISBN 90-371-0499-1.*

grande impresa, mentre in un'economia in fase di ripresa la creazione di posti di lavoro risulta più rapida.

Per questo motivo nel Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» del Presidente della Commissione Delors si chiede l'appoggio allo sviluppo delle PMI. A livello di UE gli elementi particolarmente importanti in tal senso, a quanto risulta dal Libro bianco, sono il problema del finanziamento e il miglioramento dell'accesso agli strumenti di finanziamento e credito ⁽¹⁾.

L'UE deve offrire alle piccole imprese promettenti (imprese che hanno la volontà e il potenziale per farlo) la possibilità di svilupparsi e di creare così dei posti di lavoro. In effetti nel contesto dei cicli di vita e delle fasi di sviluppo di un'impresa, vi saranno sempre imprese capaci di continuare ad espandersi e di prendere così il posto di quelle che hanno cessato la loro attività. L'aspetto finanziario rappresenta una delle premesse per tale espansione. Ci si chiede se a queste imprese in espansione si possa offrire la giusta forma di finanziamento attingendo alle fonti finanziarie appropriate.

2.3.3. La crescente internazionalizzazione delle PMI

La prospettiva del mercato interno europeo indurrà le PMI europee a procedere all'acquisto o all'aumento di interessi in imprese di paesi diversi dal loro. Inoltre si può constatare un aumento delle esportazioni (in particolare quelle dirette) delle piccole imprese e un aumento della cooperazione transnazionale tra le piccole imprese, nonché tra piccole e grandi imprese.

Questi sviluppi saranno accompagnati da investimenti diretti oltre le frontiere. Gli interessi finanziari delle PMI e perciò la domanda di mezzi finanziari all'estero subiranno un forte incremento.

Risulta quindi necessario intensificare le misure e gli strumenti comunitari atti a migliorare la situazione finanziaria delle PMI. Ciò viene ulteriormente sottolineato da ricerche recenti da cui risulta che in tutti gli Stati membri i termini medi di pagamento si vanno allungando (v. anche il punto 3.5.2).

2.3.4. Trasparenza dell'infrastruttura finanziaria dell'UE e degli Stati membri

Alla luce di quanto precede non solo conta l'offerta di risorse finanziarie all'interno del paese (scala nazionale o regionale), ma cresce anche l'interesse per l'offerta di

tali risorse in altri paesi (scala nazionale o regionale). Parallelamente aumenta l'interesse per le agevolazioni finanziarie dell'Unione a favore delle PMI.

In particolare le piccole imprese, caratterizzate da una carenza di personale specializzato, trovano difficile, spesso a causa della moltitudine di regolamenti, identificare gli strumenti finanziari più adeguati e gli organismi (autorità, banche, mercati finanziari) che ne assicurino la gestione.

2.3.5. Corrette condizioni di concorrenza tra gli Stati membri

Impedire distorsioni di concorrenza tra gli Stati membri è uno dei più importanti obiettivi politici dell'Unione. Uno dei settori in cui esiste una concorrenza tra gli Stati membri è la politica relativa alle agevolazioni finanziarie e fiscali. Con l'ausilio della normativa quadro comunitaria riguardante gli aiuti pubblici alle piccole e medie imprese, l'Unione cerca di dare alle autorità nazionali un quadro che disciplini la concessione di tali aiuti alle PMI.

Anche nel quadro dei progetti politici dell'Unione sono contemplati numerosi strumenti finanziari. Nella Comunicazione della Commissione ne vengono menzionati alcuni che rivestono importanza per il finanziamento delle PMI. È invece poco chiaro in che modo e in quale misura le PMI dei diversi Stati membri facciano uso di tali strumenti.

È possibile che, anche in relazione alla salvaguardia di condizioni favorevoli di concorrenza nell'ambito dell'Unione, le agevolazioni finanziarie debbano essere sempre più coordinate dalla Commissione e, in certi casi, avviate. Ciò dimostra la necessità di disporre di un'autentica visione politica dell'Unione in materia di finanziamento delle PMI.

3. Spunti per una politica UE

3.1. Mancanza di cognizioni delle PMI

3.1.1. La questione del finanziamento delle piccole imprese rappresenta solo uno dei numerosi aspetti che preoccupano l'imprenditore. L'imprenditore autonomo, a capo di una piccola impresa, va definito più come un professionista che come un manager in senso lato. Tuttavia in un mercato interno dinamico questa categoria di professionisti dovrà trasformarsi in imprenditori moderni, qualora la piccola impresa voglia assicurarsi la propria continuità. Ciò necessita investimenti nella qualità e nelle conoscenze (tecniche, professionali, di gestione, linguistiche, giuridiche, del diritto degli altri paesi, ecc.) non solo da parte dell'imprenditore ma anche da parte del personale. In tale contesto va ancora ribadita la necessità di mettere in pratica una seria politica di gestione delle «risorse umane» proprio nell'ambito delle piccole imprese, e a tal fine occorre utilizzare con eventuali adeguamenti l'esperienza acqui-

(1) Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione», dicembre 1993, Cap. 2, par. B, punti 2.6 e 2.7.

sita a livello di grandi imprese. In una PMI più professionale in materia di politica del personale e di organizzazione interna, occorre dedicare crescente attenzione al finanziamento dell'impresa. A tale riguardo il livello di conoscenza dell'imprenditore deve formare oggetto di un impegno costante e all'Unione europea incombe il compito di assicurare un sostegno a tal fine.

3.1.2. Al paragrafo 67 della Comunicazione è esposto il punto di vista della Commissione in merito all'elaborazione di una politica comunitaria in tale settore, secondo il quale occorre riallacciarsi alle normative nazionali e regionali degli Stati membri. È difficile disporre di una visione precisa delle nuove regolamentazioni intese a migliorare le qualifiche finanziarie e manageriali nell'ambito delle PMI. Quel che serve di più alle PMI è la competenza locale.

Il CES condivide tale punto di vista, ma sottolinea che l'UE dovrebbe incoraggiare gli Stati membri ad agire con più impegno allo scopo di aumentare le competenze delle PMI in materia di finanziamento e di gestione. Ciò è realizzabile attraverso la concessione di mezzi finanziari dell'UE alle autorità nazionali, e quindi, indirettamente, alle PMI. Con tali finanziamenti gli Stati membri possono infatti sviluppare programmi di consulenza e formazione per gli imprenditori. Tali investimenti immateriali per il miglioramento della qualità di gestione nel mondo imprenditoriale spesso forniscono piuttosto un contributo di carattere strutturale che un sostegno finanziario una tantum.

3.2. Mancanza di garanzie delle PMI

3.2.1. Oltre alle prospettive di rendimento e a una corretta gestione, gli istituti di credito chiedono garanzie per i loro prestiti.

Numerose PMI dell'UE non sono in grado di fornire questo tipo di garanzie bancarie. A ciò si aggiunge che in alcuni Stati membri dell'UE l'atteggiamento delle banche è di grande riserva nei confronti del rischio. Esse si giustificano adducendo i loro obblighi finanziari verso i risparmiatori. Il Comitato osserva tuttavia che in tale contesto si verifica un'eccessiva pressione da parte delle banche quanto alla disponibilità di garanzie e di cauzioni. Si deve deplorare che non vengano più prese in considerazione le prospettive a medio-lungo termine delle imprese che richiedono crediti.

3.2.2. Un'eccezione in tal senso è costituita, tra l'altro, da alcuni Stati membri in cui sono presenti istituti finanziari sotto forma di enti di mutua garanzia creati con il preciso obiettivo di fornire garanzie per l'erogazione di crediti alle PMI. Così nella Repubblica federale tedesca esistono già da decenni le « Bürgschaftsbanken » (Banche di garanzia) e in Francia le « Sociétés de cautionnement mutuel » (Società di mutua garanzia). Con l'appoggio della Commissione europea negli anni passati è nata un'associazione europea di enti finanziari di garanzia e nei paesi in cui ne esiste la necessità sono stati compiuti

sforzi per crearne di analoghi. Nel parere⁽¹⁾ emesso su questo argomento il Comitato sottolineava con forza il ruolo dei suddetti enti di mutua garanzia ed esprimeva pieno appoggio alle attività della Commissione in questo settore.

3.2.3. Inoltre il CES raccomanda vivamente agli Stati membri di adottare regolamenti in materia di cauzioni e di garanzie quali strumenti per il finanziamento delle imprese che non dispongono di sufficienti garanzie bancarie. Un'esperienza decennale nei Paesi Bassi indica che dispositivi del genere consentono in molti casi di reperire ugualmente i crediti necessari agli investimenti, appunto quando mancano garanzie bancarie. La Commissione dovrà poi valutare se può essere instaurata una regolamentazione comunitaria in materia di cauzioni destinata ad assicurare il finanziamento di investimenti effettuati da imprese di diversi paesi dell'UE che cooperano.

3.3. Autonomia finanziaria delle PMI

Molti imprenditori PMI considerano prioritario il mantenimento della propria autonomia. Imprese medie che potrebbero ricorrere a capitali di rischio esterni esitano a farlo per timore di perdere o di ridurre la loro autonomia finanziaria. Gli azionisti desiderano infatti la cogestione ed aspirano ai dividendi dell'impresa. Ciò non sempre corrisponde alle idee del proprietario/azionista principale dell'impresa. Questa volontà di salvaguardare la propria autonomia finanziaria può addirittura indurre a rinunciare ad investimenti in progetti di per sé proficui. Si tratta di un problema legato alla cultura degli ambienti imprenditoriali che spesso rifiutano l'ingerenza di terzi.

A volte però l'imprenditore non si rende sufficientemente conto del fatto che la perdita dell'autonomia finanziaria può anche comportare aspetti positivi (finanziamento dell'espansione, consolidamento della struttura finanziaria, miglioramento dell'immagine, trasformazione delle azioni in denaro liquido).

Si deve inoltre considerare che le opinioni sull'autonomia delle aziende PMI sono assai cambiate nel corso del tempo.

La collaborazione ora è spesso giudicata positivamente. Grazie ad essa gli imprenditori possono ampliare la loro posizione sul mercato, consolidare la loro competitività e migliorare le loro prestazioni sul mercato per il fatto che sono incorporati in una rete di imprese e di istituzioni da cui scaturisce un valore aggiunto. Alcuni decenni orsono anche il fatto di sottoscrivere a crediti bancari era giudicato con molto riserbo.

Invece sia i crediti, sia la collaborazione hanno aperto agli imprenditori prospettive promettenti e li hanno resi più forti sul fronte della competitività.

(1) «Ruolo degli enti di mutua garanzia nel finanziamento delle piccole e medie imprese nella Comunità europea», parere CES del 29 aprile 1992, GU n. C 169 del 6. 7. 1992, relatore E. Müller.

Il CES ritiene che all'imprenditore di una PMI occorra, più che in passato, spiegare i vantaggi di ricorrere a capitali di rischio provenienti da terzi. D'altro canto alle banche e agli investitori che non hanno legami con essi si chiede di partecipare maggiormente alle PMI con capitali di rischio.

3.4. Nuovi imprenditori

Gli imprenditori che intendono costituire un'impresa provano difficoltà nella maggior parte degli Stati membri dell'UE a procurarsi mezzi finanziari, specie in periodi di recessione economica. In questi periodi, gli istituti finanziari, tra cui società private di «venture capital», banche e società di leasing e di factoring sono meno disposti a fornire mezzi finanziari ad imprese di recente costituzione. Le perdite di partecipazione in caso di concessione di crediti ad imprese appena avviate hanno determinato questo atteggiamento in un passato recente.

Anche i costi di assistenza e di consulenza alle imprese di recente costituzione sono relativamente elevati. Tale osservazione vale per tutti gli Stati membri dell'UE. Per molte PMI ciò rappresenta un grosso ostacolo.

Ne consegue che numerose imprese appena avviate sono sottocapitalizzate, il che riduce drasticamente le loro prospettive per il futuro, come si può peraltro rapidamente constatare. Il CES sottolinea nuovamente in tale contesto l'importanza che l'imprenditore che debutta possieda il necessario livello di competenza prima di realizzare il progetto. Una formazione preliminare approfondita e una buona preparazione sono infatti imprescindibili per predisporre un piano aziendale realistico. Un piano del genere dovrebbe sempre costituire un fondamento su cui costruire un'impresa: esso fornisce infatti un quadro delle prospettive della nuova impresa sul mercato e rappresenta un importante strumento gestionale anche per quanto riguarda l'ottenimento di agevolazioni creditizie.

Il CES invita perciò il mondo bancario a dedicare particolare attenzione al finanziamento delle imprese di recente costituzione, anche nei periodi di recessione economica. Soprattutto le domande di finanziamento inoltrate da giovani imprenditori all'esordio, tra cui un crescente numero di donne, richiedono assistenza particolare, ivi inclusa, di frequente, la valutazione delle caratteristiche tecniche e innovative dell'impresa esordiente.

Il CES raccomanda di prevedere un indennizzo finanziario per i costi elevati che le PMI devono sostenere per l'assistenza e la consulenza.

Il CES richiama l'attenzione soprattutto sull'opportunità di sostenere l'assistenza e la consulenza alle imprese «start-up». Tale categoria incontra infatti problemi specifici sino ad ora scarsamente evidenziati. Tanto gli strumenti comunitari (per es. la nuova iniziativa comunitaria per le PMI) quanto quelli dei singoli Stati membri dovrebbero prevedere un contributo per le spese relative a consulenza e informazione.

3.5. Trasferimenti transfrontalieri di importi limitati

3.5.1. Un altro aspetto finanziario poco noto delle operazioni a livello internazionale ed europeo riguarda i trasferimenti oltrefrontiera di importi relativamente poco elevati (2 500-10 000 ECU). Al riguardo sorge il problema del termine, dei costi e della trasparenza di tali operazioni. Le PMI, categoria imprenditoriale che più di ogni altra effettua questo tipo di trasferimenti di somme relativamente modeste, sono spesso vittime dei problemi che insorgono in materia.

Il CES insiste presso la Commissione affinché, di concerto con gli istituti bancari, vengano aboliti rapidamente gli ostacoli tecnici alle esecuzioni di pagamenti transfrontalieri, specie per quanto riguarda i piccoli importi, e siano abbassati i costi dei trasferimenti di questi piccoli importi. I Commissari europei Scrivener e Vanni d'Archirafi hanno preso l'iniziativa di aumentare la trasparenza delle transazioni di questo tipo e di affrontare il problema della doppia fatturazione dei costi⁽¹⁾. Il Comitato approfondirà ulteriormente l'argomento in un apposito parere.

3.5.2. In tale contesto il Comitato si riferisce alla problematica dei ritardi nei pagamenti. Soprattutto le PMI subappaltanti soffrono di questa prassi deplorabile. Il CES aspetta con interesse la reazione della Commissione al suo parere in materia.

3.6. Mercato dei capitali

3.6.1. La comunicazione della Commissione evoca il problema constatato in diversi Stati membri: le società di venture capital non hanno adeguate possibilità di disinvestimento per le loro partecipazioni.

Vi si denuncia inoltre la mancanza di mercati azionari «over the counter» per le azioni delle medie imprese, che funzionino adeguatamente.

Ciò significa che le medie imprese dispongono solo di un mercato ristretto di capitali per i capitali di rischio esterni.

Per colmare tale lacuna nell'infrastruttura finanziaria delle PMI si dovrebbe esaminare la possibilità di creare un mercato organizzato di capitali per le PMI.

In questi ultimi anni, diversi Stati membri dell'UE hanno preso alcune iniziative in tal senso.

Parte di queste iniziative è già in una fase sperimentale, mentre altre sono appena in embrione.

Secondo il CES, l'UE deve sostenere questo tipo di iniziative nel suo ambito.

(1) «Trasparenza e qualità di esecuzione dei pagamenti transfrontalieri», Comunicazione di Vanni d'Archirafi e di Scrivener, Bruxelles, 2 dicembre 1993 — 0/93/358.

3.6.2. Si risente tanto più acutamente la mancanza di un mercato di capitali ben organizzato, in quanto le Borse valori dell'UE, dove potevano essere negoziate le azioni delle medie imprese, ad esempio la «Third Market» nel Regno Unito e il «Parallelmarket» nei Paesi Bassi, hanno instaurato condizioni di adesione così rigorose che molte imprese medie e persino grandi non sono in grado di rispondervi.

È possibile che, in seguito alla scomparsa di tali mercati nazionali di capitale, ci sarà spazio per un mercato organizzato europeo di capitali accessibile alle PMI. Il vantaggio di un siffatto mercato è che l'offerta delle partecipazioni nelle medie imprese e la domanda di tali partecipazioni possono essere abbastanza vaste, il che sarà proficuo per la liquidità della partecipazioni.

Il CES sollecita la Commissione ad effettuare un'indagine sulla fattibilità di un mercato europeo riconosciuto che consenta all'imprenditoria europea, e principalmente alle PMI, l'accesso ai capitali (di rischio).

3.7. *Le possibilità di accesso ai fondi dell'UE*

Il CES aveva già constatato che le PMI potevano beneficiare in misura insufficiente dei fondi dell'UE. Ciò era dovuto alla complessità e alla scarsa trasparenza delle regolamentazioni, alle limitate possibilità di accesso delle PMI e alla carenza d'informazione loro destinata. Vi è un'analogia con la problematica che si presenta nel caso di appalti pubblici relativi a opere, forniture e servizi.

Il CES sollecita la semplificazione dell'informazione sulle agevolazioni finanziarie previste dall'UE a favore delle PMI.

È possibile migliorare l'informazione illustrando le regolamentazioni con esempi, il che ne faciliterebbe l'interpretazione da parte dell'imprenditore o del suo consulente.

3.8. *Fondo europeo per gli investimenti (FEI) ⁽¹⁾*

3.8.1. Il Comitato esprime il proprio compiacimento nel veder ora concretizzata la proposta avanzata dalla Commissione al Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 di proseguire sulla strada della promozione dello sviluppo economico nell'UE con l'introduzione di un nuovo sistema di prestito, il Fondo europeo per gli investimenti, destinato alle PMI e dotato di un miliardo di ecu. Nel frattempo, si è deciso di affiancare a tale fondo uno strumento di abbuoni di interesse a favore delle PMI. Il Comitato si stupisce però che occorra attendere tanto tempo prima che tale strumento sia disponibile per le imprese.

Tale strumento implica che le banche aventi status di intermediari della Banca europea per gli investimenti (BEI) e incaricate di erogare gli stanziamenti a titolo di Fondo per gli investimenti, lo facciano in base al meccanismo degli abbuoni di interessi per un massimo del 2 %.

Tali stanziamenti debbono servire per investimenti nelle PMI atti a creare posti di lavoro. In realtà, in alcuni Stati dell'UE l'impatto previsto di tale strumento sulle PMI sarà piuttosto scarso. In certi Stati membri dell'UE la problematica del finanziamento delle piccole imprese consiste infatti piuttosto nella difficoltà di ottenere capitali di rischio, sotto forma ad esempio di debiti postergati o di partecipazioni. Il Fondo per gli investimenti non sembra tuttavia poter contribuire alla soluzione di tali problemi.

Il CES insiste affinché gli enti preposti all'attuazione, il FEI, la BEI e gli intermediari nazionali, rendano la normativa il più possibile accessibile a tutte le imprese, non solo a quelle medie ma anche a quelle di piccole dimensioni. Tra queste vi sono imprese con meno di dieci addetti, le quali hanno maggiori difficoltà ad essere informate circa le regolamentazioni comunitarie. Per divenire accessibili dovrebbero essere redatte in modo pratico e adatto all'impresa.

Le istituzioni dell'UE incaricate dell'attuazione devono accertare che gli abbuoni di interesse accordati dall'UE vadano interamente a beneficio delle imprese interessate.

3.8.2. Infine, v'è un altro aspetto da considerare per quanto riguarda l'informazione alle PMI circa la regolamentazione relativa al finanziamento. V'è una notevole differenza tra le imprese che impiegano alcune centinaia di lavoratori, fino ad un massimo di 500, e le imprese con meno di 25 addetti. La definizione del concetto di PMI in una regolamentazione finanziaria di Bruxelles dipende, come specificato in una relazione della Commissione ⁽²⁾ pubblicata due anni fa, dal gruppo bersaglio della regolamentazione stessa.

Le imprese più piccole hanno meno possibilità di quelle grandi di essere informate della normativa comunitaria.

Poiché il reale obiettivo è quello di includere le PMI di dimensioni minori nella regolamentazione finanziaria, nella fase di applicazione si dovrà tenere nel debito conto la difficoltà di raggiungere questo tipo di imprese.

3.9. *Infrastrutture finanziarie per le PMI*

Nel settore del finanziamento delle PMI il punto di partenza è la necessità di mirare ad una diversificazione ottimale dell'offerta sul mercato dei capitali (in senso lato), combinato con la promozione delle possibilità di finanziamento interne delle PMI. È apparso tuttavia che specie l'offerta di capitale di rischio è per lo più poco trasparente. Si è constatato a più riprese infatti che l'offerta di mezzi finanziari era sufficiente, ma che era

⁽¹⁾ In questo contesto il Comitato rimanda al parere in merito al ruolo del FEI (relatore: E. Müller) nel quale viene approfondita la relazione tra FEI e PMI (GU n. C 133 del 16. 5. 1994).

⁽²⁾ Relazione della Commissione al Consiglio in merito alla definizione delle piccole e medie imprese nel quadro delle iniziative comunitarie [SEC(92) 351 def.], Bruxelles, 29. 4. 1992.

possibile ottenerli solo per il tramite di reti informali di persone e di istituzioni.

È inoltre poco chiaro quali siano le forme di finanziamento offerte, quale ne sia la portata e quali le condizioni di erogazione. Non si sa inoltre se e come queste reti siano collegate tra di loro. È impossibile disporre di un quadro globale dell'offerta. Le più grandi imprese sanno in generale meglio orientarsi in queste reti, mentre gli imprenditori PMI molto meno. Le reti informali non agevolano affatto, oppure scarsamente, l'accesso delle PMI ai mezzi finanziari. In realtà questa parte del mercato finanziario è praticamente chiusa alle PMI.

3.10. *Investitori privati*

3.10.1. Da sempre il finanziamento delle PMI è legato prevalentemente agli investitori privati. Ma ciò non traspare dalle politiche praticate dalle autorità di diversi Stati membri. Appare estremamente importante che tale gruppo d'investitori, vitale per il finanziamento delle PMI, continui ad interessarsi alle PMI.

Il gruppo di investitori privati delle PMI a cui si fa riferimento può essere maggiormente definito ed individuato. Si tratta in ogni caso di persone private. Non ne fanno parte gli investitori istituzionali, ossia fondi pensione e compagnie assicurative; ne sono escluse anche le società di «venture capital».

Gli investitori privati vanno pertanto divisi in:

- investitori informali
- investitori passivi medi
- investitori passivi piccoli.

3.10.2. I cosiddetti investitori informali sono investitori privati che mettono a disposizione grosse somme di danaro. Nella maggior parte dei casi, essi sono attivamente interessati alla conduzione dell'impresa da loro finanziata. Il loro intervento non si limita all'apporto di mezzi finanziari, bensì comprende anche la consulenza. In breve, l'investitore informale può essere definito come un investitore privato attivo di medie dimensioni.

3.10.3. Un secondo gruppo di investitori privati è costituito dagli investitori passivi medi, i quali sono disposti ad investire grosse somme di danaro, ma evitano qualsiasi coinvolgimento attivo nella gestione dell'impresa.

3.10.4. Infine, bisogna distinguere gli investitori passivi piccoli, i quali sono disposti ad investire in un'impresa somme di danaro relativamente modeste e sono in grado di farlo. Il profilo di un simile investitore è quello di una persona che, oltre alle somme investite presso investitori istituzionali, è in grado di risparmiare oppure è già in possesso di una non irrilevante somma di danaro.

Tra i piccoli investitori privati troviamo, tra gli altri, la famiglia, gli amici ed i conoscenti dell'imprenditore (vale a dire i finanziatori di sempre delle piccole e medie imprese). Quale sia il grado di partecipazione di questa categoria di investitori al capitale di rischio e al capitale di prestito delle piccole e medie imprese non è dato di sapere. Nessuno studio è stato mai condotto in proposito.

Nonostante si presuma che il coinvolgimento di tale gruppo di investitori nelle piccole e medie imprese sia diminuito nel corso degli anni, la sua importanza per il finanziamento delle PMI non va trascurata. Il fatto di ignorare l'entità di tale gruppo testimonia della mancata conoscenza di quello che è stato l'effettivo peso da esso esercitato in passato, e forse ancora oggi, sul finanziamento delle piccole e medie imprese.

3.10.5. Il CES desidera richiamare l'attenzione su questo gruppo di finanziatori e ne sottolinea l'importanza per il finanziamento delle PMI. In tale contesto è interessante soprattutto il fenomeno sempre più frequente dei «Business Angels», che spesso sono imprenditori o ex imprenditori con prospettive di successo disposti ad investire in nuove imprese cifre relativamente modeste (nel Regno Unito circa 50 000 sterline per attività).

Tranne nel Regno Unito e nei Paesi Bassi che dispongono di alcuni dati più approfonditi, negli altri Stati membri è necessario svolgere indagini per colmare le ampie lacune in merito alla conoscenza delle preferenze dei privati nei confronti degli investimenti in progetti e in imprese ad alto rischio e alle loro aspirazioni quanto al rapporto rischio/rendimento degli investimenti nelle PMI.

3.11. *Investitori professionali ed erogazione di capitali di rischio (venture capital) alle piccole e medie imprese*

3.11.1. Nel precedente paragrafo l'accento è stato posto in particolare sui piccoli investitori privati. Nel quadro dell'erogazione di capitali di rischio rimane nondimeno intatta l'importanza della funzione svolta dagli investitori professionali, i quali formano il nucleo centrale di un mercato (organizzato) di capitali per le piccole e medie imprese. Tali investitori possono essere così classificati:

Attivi in un contesto più o meno professionale

- dispongono di una buona conoscenza della materia;
- realizzano partecipazioni per importi abbastanza consistenti, associati a una certa forma di controllo.

Tale categoria comprende gli investitori informali, gli investitori passivi medi, gli investitori istituzionali, le banche, i fondi di investimento, gli istituti d'investimento specializzati e le società private di «venture capital». Nel caso degli investitori appartenenti a tale categoria, l'esigenza di informazioni riguardanti l'impresa, il settore al quale essa appartiene o di informazioni di altro genere, è maggiore che non per i piccoli investitori privati.

3.11.2. Le imprese che intendono attrarre capitali di rischio attraverso un mercato organizzato di capitali devono tenerne conto. Ciò implica, tra l'altro, che dovranno fornire regolarmente ampie informazioni in modo da tenere gli azionisti al corrente dell'andamento finanziario dell'impresa. A tale scopo essa deve disporre di una buona amministrazione finanziaria. L'attività di

«public relation» in campo finanziario e l'aspetto finanziario della gestione costituiscono una parte importante della politica aziendale.

Il Comitato sottolinea che la funzione di finanziamento nelle PMI deve essere assolta in maniera professionale. Qualora la conoscenza della funzione di finanziamento risulti carente, occorre porvi rimedio mediante informazioni e corsi. Nella formazione destinata al settore imprenditoriale autonomo va attribuito più spazio alla suddetta funzione.

3.12. *Investitori istituzionali ed erogazione di capitali di rischio (venture capital)*

Molti investitori istituzionali nell'UE impiegano una parte relativamente modesta dei loro mezzi finanziari a rischio in aziende di grosse dimensioni e per lo più solide. Il rimanente del capitale viene investito in gran parte in attività sicure (immobili, ipoteche, obbligazioni, e simili).

Agli investitori istituzionali è possibile chiedere un maggiore impiego di mezzi finanziari a favore delle piccole e medie imprese.

Gli investitori segnalano dal canto loro i rendimenti limitati ed i rischi legati ai prestiti alle piccole e medie imprese. Da numerose piccole e medie imprese si ricavano però in realtà rendimenti cospicui.

4. Strumenti fiscali

A prescindere dagli strumenti di finanziamento diretto sopraelencati, anche il sistema fiscale dei singoli Stati membri svolge ovviamente un'importante funzione nella situazione finanziaria delle piccole imprese. Ad esempio in alcuni Stati membri esistono strumenti fiscali intesi a promuovere determinate attività delle imprese sotto forma di detrazioni fiscali. Così si può favorire il fenomeno dei «Business Angels» rendendo tali investimenti appetibili dal punto di vista fiscale a opera dei privati coinvolti. La posizione concorrenziale delle imprese è influenzata dal livello delle imposizioni. Sebbene questi strumenti di natura fiscale rientrino nell'ambito delle imposte dirette e quindi per lo più non siano di competenza dell'Unione europea, il Comitato reputa che, anche a livello europeo, la questione del finanziamento debba essere esaminata dal punto di vista fiscale. Il Comitato si compiace inoltre del rilievo dato a questo argomento dalla Comunicazione della Commissione sul programma strategico relativo al mercato interno⁽¹⁾. In tale documento viene infatti espressamente evidenziato il potenziamento della capacità di autofinanziamento delle imprese non aventi la forma giuridica di società, cioè soprattutto le piccole e medie imprese.

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio «Valorizzare al massimo il mercato interno — programma strategico» COM(93) 632 def., Bruxelles, 22 dicembre 1993.

Tale Comunicazione analizza con attenzione anche la questione dell'imposizione sul trasferimento di imprese. Il Comitato reputa che la Raccomandazione annunciata su questo tema debba partire dall'idea di salvaguardare il livello di liquidità delle imprese che vengono trasferite. Spesso questo tipo di trasferimenti avviene nell'ambito della famiglia e l'imposizione applicata in questo caso costituisce una seria minaccia alla continuità dell'impresa (*going-concern*).

Conclusioni

La questione del finanziamento delle PMI presenta molteplici aspetti, come si può dedurre da quanto precede. Il dibattito a livello europeo attualmente in corso dovrà prendere in considerazione ciascuno di questi aspetti e scegliere il livello adeguato per affrontare i problemi. Il più delle volte dal mercato stesso dovranno emergere soluzioni in modo da agevolare l'accesso delle piccole imprese alle fonti di finanziamento.

Il Comitato ha preso conoscenza con interesse dei risultati della tavola rotonda di alte personalità del settore bancario, come vengono riportati nella relazione concernente un partenariato più efficace tra gli organismi finanziari e le PMI, presentata al Commissario Vanni d'Archirafi. Pur apprezzando il lavoro svolto dai relatori, il Comitato prova una certa delusione per quanto riguarda il «rigore» delle raccomandazioni contenute nella relazione. In particolare le raccomandazioni relative al credito bancario e al consolidamento delle disponibilità proprie delle PMI non sono sufficienti. La responsabilità e la funzione del mondo bancario infatti non vi sono menzionate affatto, o comunque non abbastanza, mentre proprio nel settore bancario in molti casi è necessario un cambiamento di mentalità che induca ad abbandonare l'atteggiamento diffidente di fronte al rischio e a considerare con più fiducia il potenziale di crescita di nuovi clienti. Risulta inoltre singolare che le stesse banche menzionate nella relazione ammettano che la qualifica dei loro collaboratori potrebbe essere migliorata quando si tratta di valutare le domande di credito delle PMI.

Ciò non toglie che il Comitato apprezza tale iniziativa del Commissario e gli propone di vagliare l'opportunità di darvi seguito sotto forma di una tavola rotonda di alte personalità esterne al settore bancario, ovvero del settore del capitale di rischio, investitori informali e Business Angels, investitori istituzionali come pure attori dei mercati di capitali (mercati secondari e terziari).

In altri casi i problemi del finanziamento saranno anzitutto di competenza degli Stati membri. Ciò nonostante in numerosi settori saranno necessarie azioni anche da parte dell'UE. Tali settori sono stati menzionati nelle pagine che precedono. Si è spesso accennato all'interesse della formazione degli imprenditori e dei lavoratori, nonché alla necessità di migliorare l'informazione. Può essere applicata al riguardo la recente proposta di un'iniziativa comunitaria a favore delle PMI. Il Comitato ritiene tuttavia che il problema del

finanziamento delle PMI venga risentito dalle piccole imprese di tutte le regioni dell'Unione. Nel caso in cui l'iniziativa comunitaria in materia fosse limitata, in quanto riservata a territori specifici meno sviluppati, il

Comitato considera necessario esaminare sin da ora se non occorra attuare una politica complementare diretta a soddisfare il fabbisogno di conoscenze dei piccoli imprenditori.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa al programma pluriennale (1994-1996) di lavoro a favore delle società cooperative, mutue, associazioni e fondazioni nella Comunità⁽¹⁾

(94/C 388/05)

Il Consiglio, in data 10 marzo 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Ramaekers in data 8 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con questo programma la Commissione si propone di perseguire gli obiettivi esposti nella Comunicazione del 1989 su «Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere»⁽²⁾. Nella motivazione si ricorda giustamente che le imprese cooperative, mutualistiche e associative, pur nella loro specificità, svolgono un ruolo essenziale nel mercato e nel mondo dell'impresa. Parallelamente viene riconosciuto il ruolo che possono assumere nello sforzo di superamento della crisi economica che attraversa l'Europa. L'economia sociale acquista il suo pieno valore ed è citata in particolare nel capitolo relativo all'occupazione del Libro bianco della Commissione «Crescita, competitività, occupazione»⁽³⁾.

1.2. Il Comitato non può che sostenere tale obiettivo, avendo sempre riconosciuto e avvalorato l'importanza

del ruolo svolto da cooperative, mutue e associazioni nell'attività economica europea e nello sviluppo delle regioni, nonché il loro contributo alla costruzione di un'Europa sociale. Tutto questo pur nel rispetto di alcuni valori che costituiscono la specificità di queste imprese, vale a dire la preminenza della persona sul capitale, la promozione della persona, la libera associazione, la gestione democratica e i valori di autonomia e di cittadinanza. Il Comitato ha d'altronde contribuito in varie relazioni e pareri a una migliore conoscenza di questo settore e dei suoi bisogni⁽⁴⁾.

1.3. Tuttavia, il Comitato esprime dei dubbi sulla procedura seguita. Sarebbe che nella fase precedente dell'elaborazione del programma, alcune categorie non

(1) GU n. C 87 del 24. 3. 1994, pag. 6.

(2) Comunicazione della Commissione al Consiglio, SEC(89) 2187 def.

(3) Supplemento 6/93 del Bollettino delle Comunità europee.

(4) Cfr. in particolare il parere del CES in merito alla Comunicazione della Commissione al Consiglio «Le imprese dell'economia sociale e la realizzazione del mercato europeo senza frontiere» (GU n. C 332/1990) oppure la relazione del CES del 1986 sulle organizzazioni cooperative, mutualistiche e associative nella Comunità europea».

siano state consultate quanto sarebbe stato auspicabile. D'altra parte il Comitato è stato consultato il 10 marzo, mentre fin da dicembre era stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale (GU n. C 332/93) una dichiarazione di interesse che riprende le linee principali definite da questo programma. Non sarebbe stato più logico che ciò avvenisse prima?

2. Osservazioni generali

2.1. Citazione delle fondazioni nel titolo del programma

2.1.1. Il Comitato prende atto che le fondazioni sono inserite nel titolo del programma accanto a cooperative, mutue e associazioni. Il Comitato non può sorvolare su questo fatto, che tende a riconoscere le fondazioni come 4a componente, senza che si possa imputarne la responsabilità alla Commissione e si interroga sulla fondatezza e l'opportunità di tale operato.

2.1.2. Certamente le fondazioni non sono delle entità nuove ed essendo citate nella Dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Maastricht partecipano al finanziamento di progetti relativi allo sviluppo delle cooperative, mutue e associazioni. Ci si può chiedere tuttavia se tutte le fondazioni possano essere considerate in tale contesto. Le finalità, l'attività e l'organizzazione delle fondazioni sono estremamente diverse. Talvolta esse sono utilizzate come orpello giuridico o fiscale da imprese i cui valori comuni alle cooperative, mutue e associazioni, sono lungi dall'essere prioritari.

2.1.3. Il regime giuridico applicabile alle fondazioni varia in funzione degli Stati e non è sempre distinguibile da quello delle associazioni. In Francia, ad esempio, il loro regime è distinto da quello delle associazioni, mentre in Belgio non lo è. È d'altra parte significativo a questo proposito che non vi sia un progetto di statuto di fondazione europea, ma che la fondazione sia citata unicamente nell'allegato al progetto di associazione europea, come persona giuridica che può contribuire alla creazione di una associazione europea.

2.1.4. Il Comitato ritiene che tale orientamento non sia realizzabile se prima non si precisa almeno quale tipo di fondazione rientri in questo concetto e se conviene considerarla come 4a componente.

2.2. Ambiguità tra le cooperative, le mutue, le associazioni e le piccole e medie imprese

2.2.1. Scorrendo il programma non si può non constatare una certa ambiguità tra le imprese interessate e le piccole e medie imprese. Nella «motivazione» è precisato

che «la maggior parte delle strutture cooperative, mutualistiche e associative è composta da PMI o è al servizio di queste». In seguito alcune frasi temperano questa posizione: «nel settore coesistono entità che non sono certo tutte riducibili a PMI».

2.2.2. Si può capire che per motivi strategici e di disponibilità di bilancio sia necessario menzionare le PMI ed è vero che varie cooperative sono ad esempio delle PMI. Ma non bisogna tuttavia sottovalutare né escludere le cooperative, mutue e associazioni di dimensioni più vaste, poiché agiscono secondo una logica comunitaria e plurinazionale e contribuiscono alla dinamica generale del settore delle imprese cooperative, mutualistiche e associative.

2.3. Un programma ambizioso

2.3.1. Il programma è vasto, per non dire ambizioso. Vi sono quattro linee direttrici principali; vale a dire una migliore conoscenza del settore, l'identificazione e l'eventuale rimozione di ostacoli allo sviluppo, la realizzazione di collaborazioni transnazionali e la promozione di azioni pilota. Questo è il motivo per cui la Commissione cita giustamente il divieto di creare una farmacia sotto forma di cooperativa in alcuni Stati. Il Comitato esprime tuttavia dubbi sul realismo di tale programma e teme che il perseguimento di obiettivi così grandi e soprattutto così numerosi sia d'impaccio alla realizzazione della finalità perseguita.

2.3.2. Oltre agli interventi specifici per cooperative, mutue e associazioni, il programma menziona il rafforzamento delle azioni all'interno di altre politiche comunitarie, in cui possono essere promosse azioni in favore delle suddette imprese⁽¹⁾. Il Comitato sostiene tale iniziativa, perché le imprese coinvolte non conoscono le possibilità offerte da queste politiche laddove potrebbero invece collaborare attivamente alla realizzazione degli obiettivi perseguiti.

2.3.3. D'altra parte la Commissione insiste molto sull'aspetto transfrontaliero che in effetti è una condizione essenziale per lo sviluppo del settore. Ciò non potrà tuttavia realizzarsi se non nell'ambito di una intersettorialità inserita a sua volta in una intersettorialità nazionale.

2.3.4. Il Comitato approva il fatto che non siano stati lasciati da parte i paesi terzi e i futuri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi rafforzeranno in misura non trascurabile la dinamica di questo settore e contribuiranno a conseguire gli obiettivi fissati.

(1) Esempio: Sviluppo della statistica comunitaria (pag. 22), oppure la politica dello sviluppo della cooperazione con paesi terzi (pag. 25).

2.4. Assenza di riferimento allo statuto

Il programma non fa alcun riferimento ai progetti di statuto per le cooperative, mutue e associazioni, nonché alle direttive relative al ruolo dei lavoratori. Il Comitato sa che la procedura segue il suo corso e che il programma non può intervenire sull'argomento. Tuttavia, sarebbe stato utile menzionarne l'importanza, se non altro nelle motivazioni, poiché le imprese interessate hanno bisogno di un adeguato strumento giuridico.

3. Osservazioni particolari

3.1. Elementi essenziali per una dinamica delle cooperative, mutue e associazioni

3.1.1. Formazione

3.1.1.1. Il Comitato esprime piena approvazione sull'inclusione di un paragrafo relativo alla formazione. Se è legittimo verificare l'utilizzazione dei programmi esistenti da parte delle cooperative, mutue e associazioni, è ancora più necessario riconoscere la specificità di questo settore attraverso la realizzazione di azioni pilota in materia.

3.1.1.2. Queste azioni di formazione non devono essere limitate ai dirigenti delle società o delle associazioni; devono essere dirette non solo ai membri delle cooperative, di un'associazione o di una mutua, ma anche ai lavoratori e ai quadri. Il Comitato parte dall'ipotesi che tutti i problemi relativi alla formazione saranno discussi con i rappresentanti dei lavoratori, i quali devono essere consapevoli di far parte di qualcos'altro, di specifico, ponendosi in una prospettiva europea. A questo scopo una delle prime preoccupazioni è di offrire a queste persone coinvolte nelle azioni di formazione una conoscenza non limitata all'insieme del settore delle cooperative, mutue e associazioni, ma estesa anche al loro settore di attività personale.

3.1.1.3. Il Comitato tiene a sottolineare che questo sforzo di formazione potrà essere affrontato e produrrà effetti visibili solo se è accompagnato, a livello degli Stati membri, da un comportamento che attribuisca importanza alla formazione, in particolare nel contesto delle cooperative, mutue e associazioni.

3.1.1.4. D'altra parte sarebbe opportuno che il programma sostenesse l'elaborazione di moduli di formazione destinati a promuovere presso il grande pubblico il concetto di democrazia economica. Ciò può essere realizzato in particolare attraverso l'insegnamento, sin dal livello scolastico, permettendo così di colmare anche

le lacune cognitive di cui sono vittime le cooperative, le mutue e le associazioni. Relativamente a questo ultimo aspetto è evidente che la formazione deve andare di pari passo con l'informazione.

3.1.2. Lo strumento giuridico adeguato

Il Comitato desidera ricordare che uno strumento giuridico adeguato è essenziale se si vogliono realizzare le esperienze transfrontaliere previste nel programma.

3.1.3. Aspetto finanziario

3.1.3.1. Le cooperative, le mutue e le associazioni devono spesso affrontare difficoltà a reperire i finanziamenti necessari. Infatti, i mezzi di finanziamento sono una questione capitale per tali imprese, soprattutto in un periodo di crisi economica, quando è necessario ingrandirsi e associarsi per occupare una buona posizione nel mercato. Il programma di lavoro prevede di verificare il grado di utilizzazione delle risorse comunitarie esistenti, al fine eventualmente di migliorarle. Tale obiettivo è ritenuto necessario.

3.1.3.2. Sarebbe comunque utile ricordare gli altri progetti finanziari attuati o previsti. Soficatra costituisce un esempio di meccanismo europeo di finanziamento in quasi-capitale delle cooperative, mutue e associazioni. Esistono a livello nazionale tentativi di costruzione finanziaria per consentire la realizzazione di progetti che rispondano alle finalità del settore. Sarebbe utile divulgare tali esperienze e facilitarne l'accesso a livello europeo.

3.2. Applicabilità e monitoraggio del programma

3.2.1. Un organo consultivo indispensabile

3.2.1.1. La Commissione menziona la necessità di creare una struttura permanente di contatto tra le cooperative, le mutue, le associazioni e le fondazioni, da una parte, e le istituzioni comunitarie, dall'altra.

3.2.1.2. Peccato che tale struttura non sia esistita prima ancora dell'elaborazione del presente parere perché essa avrebbe permesso alla Commissione di beneficiare di una migliore opera consultiva dei rappresentanti delle cooperative, mutue e associazioni in merito alle loro esigenze.

3.2.1.3. Nel quadro della realizzazione del programma la creazione di questa struttura di contatto è necessaria, anzi si può persino dire che senza di essa il programma non avrà alcun impatto. In effetti si fa

spesso riferimento all'identificazione e alla diffusione di azioni pilota, all'organizzazione di partenariati, di cooperazioni transnazionali o alla verifica delle difficoltà incontrate. Un comitato consultivo che comprenda la Commissione e i rappresentanti del settore costituisce un necessario luogo di scambio e di coordinamento non solo per le istituzioni europee, ma anche per i vari Stati membri. In mancanza di una struttura del genere la Commissione potrà realizzare gli obiettivi da essa tracciati solo in modo frammentario, sulla base di dati incompleti.

3.2.1.4. Tale comitato è essenziale anche per il monitoraggio del programma. Si prevede di redigere una relazione di valutazione e di applicazione del programma da presentare al Consiglio, al Parlamento ed al CES: perché sia effettivamente efficace, è necessario sapere se quanto viene fatto corrisponda ai bisogni ed alle domande del settore e solo le persone che in tale settore operano sono particolarmente in grado di assolvere a questa funzione, ecco perché il comitato è utile.

3.2.1.5. Di conseguenza, il Comitato insiste nella richiesta che venga istituito dalla Commissione delle Comunità europee un comitato consultivo europeo per le cooperative, le mutue e associazioni, avente il compito, in particolare, di esprimere pareri alla Commissione su tutti i problemi relativi alle cooperative, mutue e associazioni, nonché di pronunciarsi sulle conseguenze che le attività sviluppate dalla Commissione in altri campi avranno sui settori di appartenenza delle imprese, senza tralasciare gli interessi delle persone che vi lavorano. Il comitato così creato dovrà sforzarsi d'altra parte di mantenere contatti costanti con gli ambienti economici e sociali interessati.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

3.2.2. Strumenti di bilancio del programma

3.2.2.1. Occorre ricordare che accanto al bilancio proprio del programma è possibile beneficiare di linee di bilancio relative all'applicazione di altre politiche comunitarie, quali la formazione, il programma PMI o la politica dei consumatori. Ciò accresce i mezzi disponibili per l'aiuto allo sviluppo delle cooperative, mutue e associazioni e permette di rafforzare il necessario approccio verticale.

3.2.2.2. Il bilancio previsto è di 5,6 milioni di ECU per tre anni. Come dice la Commissione « un programma ambizioso, pur se i mezzi restano estremamente modesti ». Vista l'importanza delle cooperative, mutue e associazioni e del loro ruolo economico e sociale, il Comitato ritiene che il bilancio dovrebbe essere aumentato. Occorrerebbe almeno una concordanza tra le istituzioni europee. Il Parlamento si è pronunciato ad esempio per un aumento della linea di bilancio economia sociale e ci si chiede perché ciò non si rifletta nel bilancio proposto, prendendo come base la nuova linea di bilancio votata dal Parlamento.

4. Conclusioni

In sintesi il Comitato considera prioritari i seguenti punti nei programmi di lavoro:

- istituzione di programmi di formazione ed informazione;
- aumento di mezzi e di strumenti finanziari a favore di cooperative, mutue ed associazioni
- istituzione di un comitato consultivo per una consultazione sistematica e tempestiva degli ambienti economici e sociali interessati;
- realizzazione di azioni pilota a carattere innovativo.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli impianti di trasporto pubblico a fune⁽¹⁾

(94/C 388/06)

Il Consiglio in data 17 febbraio 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 57, paragrafi 2 e 100 a del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Mobbs, in data 8 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Cronistoria

1.1. La Direttiva 89/392/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle macchine («Direttiva macchine»)⁽²⁾ include taluni ascensori destinati al trasporto di handicappati ed alcuni apparecchi di sollevamento che vengono fissati alle scale. La direttiva non include invece la maggior parte degli apparecchi di sollevamento, ivi compresi quelli coperti dalla direttiva in esame.

1.2. Nel corso delle discussioni sull'armonizzazione di tutti gli altri apparecchi di sollevamento era stato previsto di includere gli impianti di trasporto pubblico a fune nel campo d'applicazione delle proposte per gli altri apparecchi di sollevamento. Successivamente ciò risultò impossibile a causa delle numerose diverse applicazioni.

1.3. Di conseguenza l'art. 1, par. 3 della Direttiva macchine 89/392/CEE, modificata dalle Direttive 91/368/CEE⁽³⁾ e 93/44/CEE⁽⁴⁾ esclude ora specificatamente:

— gli impianti a cavo, comprese le funicolari, per il trasporto pubblico o non pubblico di persone.

1.4. Questa l'attuale situazione della legislazione degli apparecchi di sollevamento di persone e di passeggeri, che ora risulta interamente di natura settoriale:

— La direttiva sulle applicazioni industriali (Direttiva 89/392/CEE e relative modifiche. Base giuridica: Art. 100 a del Trattato) è stata approvata dal Consiglio.

— La proposta di direttiva sugli apparecchi di sollevamento di persone [Direttiva COM(92)35/CEE. Base giuridica: Art. 100 a del Trattato] è all'esame del Consiglio.

— L'attuale proposta di direttiva relativa agli impianti di trasporto pubblico a fune [Direttiva COM(93)646/CEE. Base giuridica: Artt. 57(2), 66 e 100 a del Trattato].

Le basi giuridiche sono state indicate per evidenziare i diversi articoli del Trattato su cui poggiano.

2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta relativa agli impianti di trasporto a fune in esame riguarda questioni come la sicurezza e la sanità, la tutela ambientale, la protezione del consumatore nonché i requisiti tecnici relativamente alle macchine ed agli impianti interessati, al loro esercizio ed alle disposizioni per l'evacuazione ed il soccorso. Ciò interessa dunque l'insieme degli impianti a fune, dalla progettazione all'acquisto passando per la produzione dei componenti, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione. La proposta in esame ricalca la prassi corrente nella maggior parte degli Stati membri, che s'avvalgono d'una procedura d'autorizzazione tramite enti nazionali di regolamentazione.

2.2. Le normative nazionali in vigore negli Stati membri, che riguardano tanto i componenti che gli impianti sono in generale di natura molto dettagliata e risultano regolarmente incompatibili, a causa dell'impiego di tecnologie caratteristiche delle varie industrie nazionali e degli usi locali, come pure per le differenze in termini di know-how. Quasi tutti gli impianti presentano caratteri specifici. Sebbene gli impianti possano essere basati su di una concezione progettuale prestabilita, ed utilizzare taluni componenti comuni, ciascun impianto risulta progettato, costruito ed installato in funzione delle caratteristiche del proprio specifico sito. Tale situazione può mettere in forse la capacità dei fabbricanti di vendere liberamente le proprie apparecchiature ed offrire i propri servizi nell'ambito dell'Unione europea. Ciò può andare a detrimento della competitività e ostacolare la libera circolazione dei beni e dei servizi nell'ambito dell'Unione europea.

2.3. Gli Stati membri, a seguito d'una discussione nell'ambito del Consiglio, hanno incluso gli impianti di trasporto a fune nella direttiva sugli appalti pubblici 90/531/CEE⁽⁵⁾, che dev'essere sostituita dalla Direttiva 93/38/C33⁽⁶⁾, che entrerà in vigore il primo luglio 1994

(1) GU n. C 70 dell' 8. 3. 1994, pag. 8.

(2) GU n. L 183 del 26. 6. 1989.

(3) GU n. L 198 del 22. 7. 1991.

(4) GU n. L 175 del 19. 7. 1993.

(5) GU n. C 139 del 5. 6. 1989.

(6) GU n. L 199 del 9. 8. 1993.

e per la prima volta include la totalità dei servizi nell'ambito d'un'unica direttiva. Gli impianti di trasporto a fune sono scrupolosamente sorvegliati dai servizi pubblici degli Stati membri, indipendentemente dal fatto che risultino di proprietà pubblica o privata.

2.4. Allo scopo d'ottenere trasparenza ed una reale apertura del mercato è necessaria un'iniziativa specifica, motivata da quanto segue:

- Il riconoscimento reciproco può venir ipotizzato solo se ciascuno Stato membro accetta le normative in vigore negli altri Stati membri, cosa impossibile tecnicamente e politicamente;
- La normalizzazione volontaria può valere solo per i componenti e non riguarda pertanto gli impianti. Una tale impostazione risulta altresì impossibile, poiché cozza contro l'ostacolo dell'incompatibilità normativa.

Tale situazione poco soddisfacente può trovare soluzione solo tramite una misura comunitaria.

2.5. La Commissione propone una direttiva che nella misura in cui riguarda i componenti è basata sulla nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (Risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985)⁽¹⁾. Inoltre l'attuale proposta della Commissione copre anche installazione, esercizio e manutenzione. La proposta della Commissione definisce i requisiti fondamentali che debbono venir soddisfatti dall'impianto nel suo assieme e nel corso del suo esercizio. La proposta non entra nei dettagli delle modalità con le quali ciò deve essere realizzato, bensì specifica soltanto i risultati da ottenere. La proposta inoltre richiama l'attenzione delle autorità degli Stati membri sulle loro responsabilità in materia procedurale per l'autorizzazione e l'esercizio degli impianti di trasporto a fune.

2.6. La proposta della Commissione coinvolge tutte le autorità nazionali in ulteriori questioni quali i requisiti essenziali, l'armonizzazione delle norme, le clausole di salvaguardia, i moduli di valutazione della conformità, gli organismi accreditati, ecc.

2.7. Come avviene nelle disposizioni nazionali in vigore, le autorità responsabili dovranno eseguire controlli a due livelli:

- componenti cruciali per la sicurezza,
- impianti completi, per garantire in particolare la sicurezza dell'utente ed il rispetto dell'ambiente.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione e ritiene, dopo averne inteso il parere, che in linea di massima anche l'industria e gli operatori del settore condividano tale soddisfazione.

Il Comitato appoggia in particolare gli sforzi della Commissione per garantire che tutti gli Stati membri agiscano in maniera coordinata e che nell'intera Unione europea sia organizzata una sorveglianza scrupolosa, indispensabile per ottenere e mantenere un livello elevato di sicurezza e ridurre così il rischio di incidenti futuri.

3.2. La proposta della Commissione dovrebbe rendere più competitiva l'industria europea, rafforzandone le basi e permettendole di meglio competere sul mercato mondiale. Ciò è importante poiché il mercato europeo per i nuovi impianti è piuttosto limitato e va riducendosi. Dato che la maggior parte dei fabbricanti sul mercato mondiale sono europei, qualsiasi azione volta ad aumentare le prospettive di vendita deve venir impostata in maniera corretta e tollerabile.

3.3. Merita segnalare le basi giuridiche scelte dalla Commissione:

- Gli artt. 57, par. 2 e 66 del Trattato sono necessari per permettere agli installatori d'operare liberamente nell'intera Unione europea per progettare, disegnare, installare e garantire la manutenzione degli impianti.
- L'art. 100 a del Trattato rappresenta la base giuridica riconosciuta per la libera circolazione dei beni e dei servizi.

3.4. Si potrebbe pensare che la proposta riguardi solo gli Stati membri che utilizzano impianti sciistici, ma la descrizione degli impianti interessati include altresì impianti per il trasporto di persone che si possono rinvenire in un'ampia gamma di siti. Inoltre la direttiva in esame interessa tutti gli Stati membri nei quali vi siano industrie che producono componenti.

3.5. È importante differenziare gli impianti per il trasporto pubblico di persone coperti dalla proposta in esame e gli impianti di tipo ricreativo, utilizzati di solito nei luna park e nelle fiere, che la proposta in esame non copre.

3.6. Il Comitato rileva quanto segue:

3.6.1. alcune versioni linguistiche presentano problemi. La Commissione dovrebbe imporre una revisione e la collazione di tutte le versioni linguistiche allo scopo d'ottenere traduzioni più chiare e coerenti;

3.6.2. le autorità competenti degli Stati membri debbono garantire che anche i produttori e gli operatori, nonché tutti gli altri enti interessati, si attengano alle condizioni generali ed ai requisiti essenziali;

3.6.3. nella versione inglese il brano di frase «State of the art» preceduto da «current» o «acknowledged» può dare adito a confusione. Il Comitato sollecita un uso coerente di tali espressioni, tanto più che «State of the art» non è comunque un concetto definibile in modo perfetto.

⁽¹⁾ GU n. C 136 del 4. 6. 1985.

4. Osservazioni di carattere specifico

4.1. *Articolo 1*

Per coerenza con le descrizioni impiegate nei sottoparagrafi a)-d), il sottoparagrafo e) andrebbe così riformulato:

« e) le sciovie, grazie alle quali gli sciatori vengono trainati verso l'alto, lungo un pendio, con gli sci ai piedi ».

4.2. *Articolo 10*

Onde garantire che siano interessati progetti realmente nuovi in tutto o in parte, andrebbe inserito il brano di frase « nei quali sussista un'innovazione reale per uno o più elementi di rilievo. » Senza quest'aggiunta potrebbero insorgere interminabili discussioni e dispute riguardo a ciò che s'intende con « caratteristiche di progettazione o realizzazione nuove... in tutto o in parte ».

4.3. *Articolo 14*

La Commissione ha indicato al Comitato che questa parte della direttiva in esame intende coprire solamente impianti sottoposti a riparazioni o trasformazioni di rilievo. La Commissione dovrebbe meglio chiarire la questione poiché, conformemente all'allegato II della direttiva, ogni singolo elemento d'un impianto viene praticamente considerato un requisito essenziale. Si ritiene inoltre necessaria una definizione chiara dell'aggettivo « importanti » (nel contesto di quest'articolo).

Qualora l'intento dell'articolo risulti poco chiaro e possa venir compreso nel senso che l'intero impianto rientra nel campo d'azione della direttiva proposta, potrebbe sussistere il rischio inaccettabile che talune riparazioni importanti non vengano effettuate dai gestori degli impianti di trasporto a fune.

4.4. *Articolo 18*

La Commissione ha asserito verbalmente che a seguito della proliferazione di comitati si progetta l'istituzione d'un comitato unico, nuovo e/o ampliato, responsabile per tutti i trasporti « su tracciato », e cioè treni, metropolitane, impianti di trasporto a fune, ecc.

4.5. *Articoli 20 e 21*

La Commissione ha spiegato che la formulazione riflette una nuova impostazione giuridica intesa ad evitare abusi da parte degli Stati membri che non recepiscano immediatamente la legislazione concordata.

4.5.1. Possono insorgere problemi relativamente ai lavori in corso (cioè impianti progettati ma non ancora in esercizio), ed il Comitato reputa necessario chiarire la questione. Taluni impianti possono richiedere un lungo numero di anni tra progettazione e fase operativa. La Commissione ha riferito al Comitato che non è prassi usuale, quando si adotta una direttiva come quella in esame, che questa abbia effetto retroattivo. Tuttavia, la Commissione desidera un riesame dei nuovi impianti, specialmente nell'ottica della conformità ai requisiti essenziali, in particolare la sicurezza. Caso per caso si potranno poi decidere le azioni necessarie. Il Comitato chiede alla Commissione di riesaminare attentamente i problemi specifici elencati per far sì che vengano risolti.

4.5.2. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe chiarire completamente i requisiti di questi articoli ed evitare ogni possibile ambiguità od eventuale malinteso.

4.6. *Allegato II*

4.6.1. *Sottoparagrafo 2.6*

Il Comitato reputa che dato che il titolo del sottoparagrafo recita « Integrità dell'impianto », le espressioni « adeguato margine » ed « altamente improbabile » nel testo del punto 2.6.1 dovrebbero venir riformulate in maniera più precisa.

4.6.2. *Sottoparagrafo 4.2*

I requisiti per gli « organi di comando » dovrebbero essere altrettanto rigorosi di quelli previsti per le apparecchiature ed i componenti di cui al punto 2.6.1.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Susanne TIEMANN

Parere sulla proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma specifico di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione nel settore delle applicazioni telematiche di interesse comune (1994 - 1998) (1)

(94/C 388/07)

Il Consiglio, in data 14 aprile 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 I del Trattato sull'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al Relatore generale Tesoro Oliver l'incarico di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Il Comitato esprime il proprio disappunto per essere stato chiamato, per la quarta volta, a pronunciarsi d'urgenza su uno dei programmi specifici di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione proposti dalla Commissione. Il Comitato non è, del resto, convinto che una tale urgenza sia giustificata dalla necessità di evitare una soluzione di continuità nelle attività di ricerca o un brusco arresto nel loro finanziamento e ritiene che la ragione vada piuttosto cercata nello stato di avanzamento della procedura legislativa nell'ambito del Consiglio.

1.2. Comunque, il Comitato ha già sottolineato che la brevità delle scadenze che gli vengono in tal modo imposte gli impedisce di esercitare pienamente la funzione consultiva che i Trattati gli attribuiscono in materia di ricerca e di sviluppo tecnologico e, in particolare, gli impedisce di procedere ad un esame dettagliato del contenuto scientifico e tecnico dei programmi proposti.

1.3. La proposta, come le tre precedenti sulle quali il Comitato si è già pronunciato, fa inoltre parte di un gruppo di diciassette proposte di programmi specifici, presentate simultaneamente dalla Commissione, relative all'attuazione del quarto programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca e di sviluppo tecnologico e di dimostrazione (1994-1998), adottato secondo la procedura di codecisione dal Parlamento europeo e dal Consiglio in data 26 aprile 1994 (2).

1.4. In questa prospettiva la Commissione ha, inoltre, adottato uno schema uniforme di presentazione che risponde alla duplice esigenza di semplificare e razionalizzare le procedure, con la quale il Comitato è pienamente d'accordo.

1.5. In tale contesto, il Comitato avrebbe tuttavia voluto formulare una serie di osservazioni sull'assieme delle proposte, nonché sul programma quadro medesi-

mo. Le scadenze da rispettare gli impediscono purtroppo ancora una volta di poterlo fare in questo parere.

1.6. Il Comitato si riserva, nondimeno, la possibilità di formulare tali osservazioni nel parere che elaborerà successivamente sulle altre proposte di programmi specifici, nonché sulle tre proposte relative ai programmi specifici volti a realizzare il programma quadro di attività comunitarie di ricerca e di insegnamento per la Comunità europea dell'energia atomica (1994-1998), adottato anch'esso dal Consiglio in data 26 aprile (3).

1.7. Per quanto riguarda il quadro generale di partecipazione ai programmi specifici ed alla loro attuazione, il Comitato rimanda anche alle numerose osservazioni e suggerimenti contenuti nel parere adottato il 1º giugno 1994 (CES 749/94) sulle due proposte di decisione relative alle norme per la partecipazione delle imprese, dei centri di ricerca e delle Università e ai programmi specifici di ricerca (4).

2. Introduzione

2.1. Il programma proposto si riferisce alla prima delle quattro azioni previste dal quarto programma quadro, cioè l'attuazione di programmi di ricerca, di sviluppo tecnologico e di dimostrazione mediante la cooperazione con e tra le imprese, i centri di ricerca e le università, azione che riguarda la maggior parte delle attività comunitarie nel campo della ricerca.

2.2. Il programma è destinato a prendere il posto di quello adottato in materia dal Consiglio il 7 giugno 1991 per il periodo 1990-1994 (5), in merito al quale il Comitato ha preso posizione il 20 novembre (6). Alla realizzazione del programma era stato destinato un importo 430 milioni di ECU.

(3) GU n. L 115 del 6. 5. 1994, pag. 31.

(4) GU n. C 81 del 18. 3. 1994, pag. 9.

(5) GU n. L 192 del 16. 7. 1991, pag. 18.

(6) GU n. C 41 del 18. 2. 1991, pag. 6.

(1) GU n. C 113 del 23. 4. 1994, pag. 4, 15 e 24.

(2) GU n. L 126 del 18. 5. 1994, pag. 1.

2.3. Il programma attualmente in esame perseguirà due obiettivi :

- Da un lato un obiettivo tradizionale, e cioè « agevolare la competitività dell'industria europea » e « incentivare l'occupazione attraverso lo sviluppo di nuovi sistemi e servizi telematici in settori come il telelavoro e i teleservizi »;
- Dall'altro un obiettivo recentemente introdotto nel Trattato sull'Unione europea che consiste nel « promuovere le azioni di ricerca necessarie ad altre politiche comuni ».

2.4. Le attività di ricerca proposte, per la realizzazione delle quali la Commissione prevede di destinare stanziamenti nel bilancio comunitario pari a 843 milioni di ECU, interesseranno nove settori d'applicazione verticali, raggruppati attorno a tre grandi tematiche. Una quarta tematica comprende le attività orizzontali di ricerca e di sviluppo tecnologico volte a sostenere e rafforzare le attività settoriali, cui si aggiungono misure d'accompagnamento relative alla cooperazione internazionale, alla diffusione dei risultati ed alla formazione dei ricercatori e degli utenti.

2.5. L'ammontare degli stanziamenti si suddivide quindi come segue tra i diversi settori d'attività (in milioni di ecu) :

— Telematica per i servizi di interesse pubblico	395
— Amministrazioni	50
— Cure mediche	135
— Trasporti	210
— Telematica per la conoscenza	146
— Telematica per la ricerca	50
— Istruzione e formazione	66
— Biblioteche	30
— Telematica per l'occupazione e il miglioramento delle condizioni di vita	125
— Zone urbane e rurali	40
— Anziani e disabili	65
— Azione esplorativa: « Telematica per l'ambiente »	20
— Altre azioni esplorative	pm
— Attività orizzontali di RST	136
— Ingegneria telematica	15
— Ingegneria linguistica	81
— Ingegneria dell'informazione	40
— Azioni orizzontali	41
— (19 milioni di ECU sono destinati alle attività di diffusione e di valorizzazione dei risultati)	

3. Osservazioni di carattere generale

3.1. In linea di massima il Comitato è d'accordo con la proposta della Commissione e ne appoggia il contenuto.

3.2. Ciò nonostante il Comitato ritiene opportuno proporre alcune modifiche specifiche volte a facilitare il raggiungimento degli obiettivi del quarto programma quadro, prendendo come punto di partenza gli stessi considerando della proposta della Commissione e tenendo conto delle difficili circostanze economiche e sociali che l'Unione europea sta attualmente attraversando.

3.3. Per stimolare quanto prima possibile la ripresa economica, la competitività e la creazione di posti di lavoro, è assai importante rafforzare e privilegiare tutte le azioni di ricerca e sviluppo tecnologico che possano essere realizzate e diffuse rapidamente in tutto il territorio dell'Unione europea, nonché quelle azioni che presuppongano un innalzamento del livello tecnologico delle PMI.

3.4. In tale contesto lo sviluppo e la liberalizzazione progressiva delle reti d'infrastrutture telematiche assumono un'importanza fondamentale, com'è stato evidenziato nel Libro bianco e nella relazione sull'« Europa e la società globale dell'informazione » del 26 maggio 1994.

3.4.1. Gli obiettivi delle raccomandazioni contenute in detta relazione sono, tra l'altro, i seguenti :

- accrescere il ritmo di diffusione dell'innovazione tecnologica e la rapidità di risposta alle esigenze del mercato,
- favorire la sensibilizzazione più ampia possibile, specie delle PMI, delle pubbliche amministrazioni e delle giovani generazioni in merito al potenziale inerente alle reti telematiche e alle prospettive che esse offrono per il potenziamento della coesione economica e sociale.

3.5. Il Comitato desidera porre in risalto l'interesse di tale relazione, sulla cui base il Consiglio europeo di Corfù della fine di giugno selezionerà dieci grandi progetti del terzo programma quadro realizzati con successo, incoraggiando la loro applicazione alle reti transeuropee. Tale decisione dovrebbe rappresentare un precedente a cui rifarsi nel contesto del presente programma quadro.

4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Lo stanziamento del 10,3% per spese di personale e di funzionamento appare eccessivo e contrario all'intento di semplificare la gestione amministrativa dei programmi. Il Comitato sollecita la Commissione ad adottare misure efficaci per ridurre sostanzialmente tale percentuale e a destinare il saldo residuo all'incremento della percentuale degli aiuti al programma specifico di RST e dimostrazione nel settore delle applicazioni telematiche di interesse comune (1994-1998).

4.2. *Allegato I - Settori di ricerca*

4.2.1. Settore I - Telematica per i servizi di interesse pubblico

4.2.1.1. Amministrazioni

È opportuno chiarire e precisare meglio le relazioni con il programma IDA.

4.2.1.2. Cure mediche

Sarebbe opportuno introdurre il tema: «Applicazioni delle comunicazioni mobili nel settore sanitario» onde estendere tale servizio alla popolazione rurale dispersa, agli alloggi provvisori per addetti ad attività industriali, scientifiche o sportive, ecc.

4.2.1.3. Trasporti

Il riferimento a progetti pilota e di dimostrazione deve avere un carattere generico, in particolare sarebbe opportuno evitare riferimenti a progetti di dimostrazione su grande scala o su scala paneuropea.

4.2.2. Settore 2 - Telematica per la conoscenza

4.2.2.1. Telematica per la ricerca

Nel capitolo «Carattere dei lavori» sarebbe opportuno inserire un riferimento al miglioramento dell'accesso alle reti di ricerca a partire dai parchi tecnologici»; ciò consoliderebbe le opportunità di progresso tecnologico delle PMI.

4.2.2.2. Istruzione e formazione

Va maggiormente sottolineata l'importanza delle prove di convalida ed, in particolare, la convalida delle soluzioni telematiche per la formazione, adattate alle necessità delle PMI.

4.2.2.3. Biblioteche

È opportuno evidenziare l'importanza dell'interoperatività tra i vari ed eterogenei sistemi esistenti.

4.2.3. Settore 3 - Telematica per l'occupazione ed il miglioramento delle condizioni di vita

Nessuna osservazione.

4.2.4. Settore 4 - Attività orizzontali di ricerca e sviluppo tecnologico

4.2.4.1. Ingegneria linguistica

Va incluso un riferimento ai lavori nel settore dei sistemi di riconoscimento vocale.

4.2.4.2. Ingegneria dell'informazione

È opportuno precisare la necessità di dirigere la ricerca e lo sviluppo tecnologico verso nuovi metodi di presentazione e di accesso all'informazione, evitando di sviluppare nuove tecnologie riguardanti le basi di dati, campo riservato ad altri programmi specifici (ESPRIT).

4.2.5. Settore 5 - Azioni orizzontali

Il capitolo «cooperazione internazionale», nel quale si fa riferimento all'Europa centrale ed orientale, dovrebbe altresì contenere un riferimento al potenziale futuro del mercato dell'America latina.

4.3. *Allegato II - Ripartizione indicativa dell'importo*

4.3.1. La ripartizione indicativa dell'importo globale di 843 milioni di ECU dovrebbe essere meglio adeguata agli obiettivi stabiliti dal presente programma.

Secondo il Comitato, dovrebbero essere aumentati sensibilmente gli stanziamenti destinati alla diffusione e alla valorizzazione dei risultati, ai trasporti, alle cure mediche, all'istruzione e alla formazione e alle biblioteche; parallelamente potrebbero essere ridotti gli stanziamenti a favore della telematica per la ricerca, all'ingegneria telematica e all'ingegneria linguistica, nonché alla telematica per il miglioramento delle condizioni di vita.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

*Il Presidente
del Comitato economico e sociale*

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla Comunicazione e al Progetto di proposta di direttiva riguardanti la trasparenza e la qualità d'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri

(94/C 388/08)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, il 22 aprile 1994, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere riguardante «la Comunicazione e il Progetto di proposta di direttiva riguardanti la trasparenza e la qualità di esecuzione dei pagamenti transfrontalieri».

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore K. Meyer-Horn, in data 14 giugno 1994.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a maggioranza (1 voto contrario e 5 astensioni), il 6 luglio 1994, nel corso della 317ª sessione plenaria il seguente parere.

Sintesi

1. Il Comitato si compiace delle iniziative intraprese dalla Commissione europea e dal settore del credito per migliorare i sistemi di pagamento transfrontalieri e si rammarica che iniziative in tal senso non siano state compiute prima.
2. Il Comitato ritiene che un codice di comportamento sia preferibile a una direttiva. A giudizio di Christiane Scrivener, Membro della Commissione europea responsabile della politica dei consumatori, un tale codice avrebbe l'appoggio delle associazioni del settore del credito e dei consumatori (utenti, commercio, PMI) e della Commissione, il che conferirebbe un certo valore vincolante e una certa notorietà.
3. Qualora si decida comunque di proporre una direttiva, essa dovrebbe limitarsi a tracciare un quadro generale. Imponendo regole molto particolareggiate si rischierebbe infatti che numerosi enti creditizi, soprattutto i più piccoli, rifiutino di effettuare pagamenti transfrontalieri, specie se destinati a conti presso banche locali in zone periferiche. Ciò potrebbe provocare notevoli vuoti in un sistema generalizzato di pagamenti a livello europeo.
4. Il Comitato fa presente che per effettuare pagamenti transfrontalieri fra oltre 10 000 enti creditizi, con 200 000 agenzie in 12 Stati membri, per lo più privi di relazioni d'affari fra di loro, occorrono tutta una serie di disposizioni tecniche e anche i necessari accordi in materia. Va tenuto conto che i pagamenti transfrontalieri rappresentano solo l'1,3 % del totale delle operazioni di pagamento nell'Unione europea.
5. Alla fine del 1992 le principali organizzazioni del settore creditizio hanno istituito a Bruxelles un organo comune, l'ECBS, per l'uniformazione dei pagamenti transfrontalieri. Esso opera in collaborazione con la Commissione europea, l'Istituto monetario europeo, Europay, Visa international e SWIFT.
6. Il Comitato si compiace dell'intento della Commissione di promuovere, nel settore creditizio, una cooperazione diretta al miglioramento dei sistemi dei pagamenti transfrontalieri e la invita a studiare in quale misura saranno possibili deroghe all'art. 85 del Trattato CEE sulla falsariga di quelle previste a suo tempo per l'accordo sull'eurocheque.
7. Un codice di comportamento implica in particolare l'impegno, da parte dei singoli enti creditizi, di consigliare la clientela in merito ai vantaggi e svantaggi rispettivi dei vari sistemi di pagamento (bonifico, assegno, carta), come pure riguardo ai costi e al tempo necessario per mandare in porto il pagamento. Occorre assicurare ai clienti sia la trasparenza delle condizioni, sia la possibilità di raffronti tra le offerte di enti creditizi concorrenti.
8. Il Comitato appoggia la richiesta dell'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (BEUC) di disciplinare la materia della responsabilità per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio non eseguiti correttamente. Il Comitato conviene sull'opportunità d'istituire centri per i reclami in tutti gli Stati membri; giudica tuttavia superfluo prevedere, da parte dell'UE, delle disposizioni obbligatorie circa una collaborazione fra i centri reclami e un ombudsman europeo.

9. Il Comitato giudica inaccettabile e inammissibile il doppio addebito di commissioni, cioè sia all'ordinante, quando dichiara di volersi addossare tutte le spese, sia al beneficiario del pagamento. Si dovrebbe permettere agli enti creditizi desiderosi di chiarire questi casi di appurare le cause dei doppi addebiti in modo da evitare che casi del genere si riproducano.

10. Il nuovo studio sui progressi nell'esecuzione dei pagamenti transfrontalieri dovrebbe avere una base di riferimento più ampia in modo che le informazioni così ottenute siano rappresentative e veramente significative. In particolare lo studio non dovrebbe limitarsi a contemplare quattro istituti di credito per ciascuno dei «grandi» Stati membri e due per ciascuno degli Stati membri più piccoli, né l'esame dovrebbe vertere unicamente sull'esecuzione più celere possibile di 1000 bonifici per un importo di 100 ECU ciascuno.

1. Osservazioni preliminari

1.1. Su invito della Commissione europea le principali organizzazioni del settore creditizio⁽¹⁾ della Comunità avevano elaborato, a livello comunitario, delle «linee direttrici in materia di informazione della clientela sui pagamenti transfrontalieri a distanza» che erano state presentate nel marzo 1992 dopo aver sentito la Commissione europea e il suo «Gruppo utenti» (v. punto 1.3). Stando all'idea della Commissione, queste linee direttrici avrebbero dovuto essere applicate dalle banche entro la fine del 1992, manifestamente in vista della scadenza per il completamento del mercato interno. Le principali organizzazioni di categoria si sono dichiarate pronte ad assicurarne una sollecita applicazione da parte dei rispettivi istituti aderenti. Le linee direttrici erano corredate da un documento di lavoro della Commissione dal titolo «Pagamenti transfrontalieri più facili: come rimuovere gli ostacoli»⁽²⁾, in cui la Commissione annunciava l'intenzione di procedere a un monitoraggio circa il rispetto di tali regole di comportamento.

1.2. A tal fine, nel febbraio 1993, essa ha commissionato uno studio per:

- esaminare le informazioni scritte fornite alla clientela da 287 agenzie d'istituti di credito in materia di pagamenti transfrontalieri e
- verificare l'esecuzione di procedure di bonifico, per un importo di 100 ECU ciascuna, fra conti presso 34 banche appartenenti a tutti i diversi Stati membri.

1.3. Le risultanze dello studio sono state esaminate nel settembre/ottobre 1993 da due gruppi di lavoro della Commissione:

- il Gruppo di sviluppo tecnico dei sistemi di pagamento, o «Gruppo tecnico (GSTSP) (in inglese PSTDG: *Payment Systems Technical Development Group*) e
- il Gruppo di collegamento utenti dei sistemi di pagamento, o «Gruppo utenti» (GCUSP) (in inglese PSULG: *Payment Systems Users Liaison Group*).

In precedenza i due gruppi di lavoro si erano pronunciati in merito all'attuazione della «Raccomandazione con-

cernente la trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni finanziarie transfrontaliere» (90/109 CEE)⁽³⁾, Il «Gruppo utenti» (PSULG) ha quindi discusso e adottato le linee direttrici menzionate al punto 1.1. che precede.

1.4. Le conclusioni dello studio e i pareri espressi in materia dai due gruppi di lavoro sono stati condensati in una comunicazione alla Commissione europea intitolata «Trasparenza ed efficienza nei pagamenti transnazionali»⁽⁴⁾. Il documento propone ai due membri della Commissione competenti in materia, (Vanni d'Archirafi e Scrivener), il seguente modo di procedere, che ha avuto l'accordo della Commissione il 14 dicembre 1993:

1.4.1. Al settore creditizio sarà concessa un'ulteriore proroga del termine per conseguire i risultati auspicati in termini di trasparenza e di efficacia attraverso l'autoregolamentazione;

1.4.2. La Commissione esaminerà i progressi realizzati in materia prima dell'agosto 1994 sulla scorta di un secondo e ultimo studio, commissionato nel marzo/aprile 1994, che dovrà essere presentato a fine luglio 1994;

1.4.3. In attesa si preparerà una proposta di direttiva del Consiglio concernente la trasparenza delle condizioni e l'efficienza dei sistemi di pagamenti transfrontalieri. Qualora non vengano realizzati progressi sufficienti in tema di trasparenza ed efficacia dei pagamenti transfrontalieri la Commissione proporrà senza indugi delle normative sotto forma di direttiva. Un primo progetto di direttiva in tal senso è stato allegato alla comunicazione. Dall'aprile 1994 esso è all'esame del gruppo di lavoro composto da esperti governativi che è stato costituito dalla Commissione europea.

1.4.4. Nel «Gruppo utenti» (PSULG) (v. punto 1.3) la Commissione europea esamina in sostanza linee direttrici intese a disciplinare un'informazione quanto più ampia possibile in caso di pagamenti di persona o diretti⁽⁵⁾. Si tratta di pagamenti transfrontalieri ordinati dagli stessi clienti di un ente creditizio di uno Stato membro mediante carta di pagamento o assegno durante il loro soggiorno in un altro Stato membro. Resta

(1) La Federazione bancaria della CE, il Gruppo delle casse di risparmio e della CE e l'Associazione delle banche cooperative della CE.

(2) SEC(92) 621 del 17. 3. 1992.

(3) GU n. L 67 del 15. 3. 1990, pag. 39.

(4) SEC(93) 1968; v. IP 18(94) 455 del 30. 5. 1994.

(5) V. doc. XV/106/94 della Commissione.

da vedere in quale misura delle linee direttrici per l'informazione preliminare e a posteriori dei clienti in questo tipo di pagamenti diretti potranno completare il «Codice di comportamento»⁽¹⁾ predisposto dalle tre principali organizzazioni del settore creditizio il 14 novembre 1990.

1.5. Il Comitato formula le proprie osservazioni (di carattere generale al punto 2 e particolari al punto 3) sui due punti che seguono:

- la comunicazione della Commissione e gli studi ivi menzionati, al pari dei pareri dei due gruppi di lavoro (Gruppo tecnico e Gruppo utenti);
- il primo progetto di proposta di direttiva del Consiglio allegato alla comunicazione, che verrebbe adottato secondo la procedura di codecisione con il Parlamento europeo e previa consultazione del Comitato economico e sociale.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato si compiace delle iniziative della Commissione europea e del settore del credito per migliorare le transazioni finanziarie transfrontaliere in particolare per quanto riguarda:

- la trasparenza delle condizioni e
- la celerità, l'affidabilità e i costi dello svolgimento di tali operazioni.

Il Comitato si rammarica che iniziative in tal senso non siano state intraprese prima e che si tenga conto con tale ritardo delle raccomandazioni, fatte dalla Commissione nel 1990, cui si accenna al punto 1.3.

Le transazioni finanziarie transfrontaliere vengono ad assumere un'importanza crescente, specie per la molteplicità dei trasferimenti di piccoli importi (pagamenti transfrontalieri al dettaglio), a seguito del completamento del mercato interno nel 1993 e in vista del passaggio ad un'Unione economica e monetaria che, stando al Trattato di Maastricht, dovrà essere realizzata al più tardi entro il 1999. Il Comitato giudica quindi urgente assicurare una maggiore trasparenza ed efficienza dei pagamenti transfrontalieri e prendere speditamente le misure che ancora s'impongono in materia (v. punto 2.9).

2.1.1. Stando alla Federazione bancaria della CE (rapporti 1991 e 1992) nel 1990 sono stati effettuati circa 323 milioni di pagamenti transfrontalieri mediante assegno, bonifico e carte di pagamento e nel 1991 circa 398 milioni, cifre corrispondenti, rispettivamente, all'1,2% e all'1,3% dei pagamenti complessivi effettuati nella Comunità (1990: operazioni per circa 26 miliardi; 1991: operazioni per circa 31 miliardi).

2.1.2. Sinora gli ordini di pagamento per importi inferiori ai 2 5000 ECU non hanno rappresentato flussi

rilevanti sotto il profilo del numero e soprattutto degli importi. Per tale ragione gli istituti di credito sono stati in un primo tempo restii a investire nella standardizzazione e nell'automatizzazione dei pagamenti transfrontalieri relativi a piccole somme. Di conseguenza il disbrigo di queste operazioni ha mantenuto un contenuto di lavoro relativamente elevato comportando quindi costi più elevati e tempi più lunghi che nei pagamenti all'interno di uno stesso Stato membro.

2.2. La Commissione europea ritiene pertanto opportuno assicurare che le transazioni finanziarie transfrontaliere nel mercato interno vengano sbrigiate con una celerità, affidabilità e costi contenuti pari a quelli attualmente possibili per i pagamenti all'interno di un medesimo Stato membro. I pagamenti transfrontalieri sono tuttavia soggetti a condizioni diverse da quelle che regolano i pagamenti all'interno di uno stesso paese.

2.2.1. Ciò dipende da fattori quali: il permanere di monete differenti, la varietà delle lingue e persino degli alfabeti, le notifiche particolari alle banche centrali necessarie nei pagamenti con l'estero, e soprattutto i diversi tipi di mezzi di pagamento. A differenza delle procedure relative ai pagamenti all'interno degli Stati membri, basti pensare che solo una parte degli assegni presentati all'estero consente ad esempio una lettura meccanica, e ciò unicamente nel migliore dei casi.

2.2.2. La difficoltà dei pagamenti transfrontalieri è aggravata soprattutto dalle differenze che sussistono da paese a paese per quanto riguarda la struttura e la densità delle agenzie degli istituti di credito, l'elaborazione dei dati, come pure le stanze di compensazione regionali e nazionali che funzionano sia fra i vari gruppi di banche sia al loro interno. Stando alle statistiche delle tre principali associazioni europee del settore del credito (situazione a metà del 1993) queste contano fra i loro aderenti:

- 2 762 banche commerciali con 85 300 agenzie;
- 1 580 casse di risparmio con 63 800 agenzie;
- 10 590 banche cooperative con 55 800 agenzie.

2.2.3. Per effettuare pagamenti transfrontalieri fra un numero così grande di enti creditizi di dimensioni diverse, operanti a livello locale o interregionale e con una rete più o meno fitta di agenzie, si rendono necessarie misure tecniche complesse e relativi accordi al riguardo. In proposito va tenuto presente che spesso l'ente creditizio dell'ordinante e quello del beneficiario non intrattengono relazioni d'affari e appartengono a gruppi bancari diversi.

2.2.4. Si tratta di particolarità su cui il Comitato aveva già attirato l'attenzione nel parere del 20 marzo 1991⁽²⁾. La completa armonizzazione delle transazioni finanziarie transfrontaliere con quelle effettuate a livello nazionale non è pertanto realizzabile facilmente, e comunque non a breve termine. Il Comitato giudica

⁽¹⁾ Codice di comportamento delle organizzazioni del settore bancario europeo menzionate nella nota a piè pagina n. 1, riguardo ai sistemi di pagamento mediante carte.

⁽²⁾ Parere del CES sul documento di discussione «Il sistema dei pagamenti nel mercato interno» (GU n. C 120 del 6. 5. 1991).

però necessari e possibili notevoli miglioramenti nell'esecuzione delle transazioni finanziarie transfrontaliere.

2.2.5. Il 17 dicembre 1992 le principali organizzazioni del settore creditizio (v. nota a piè pagina n. 1) hanno istituito a Bruxelles un organo comune, l'ECBS⁽¹⁾ (*European Committee for Banking Standards/Comité Européen de Normalisation Bancaire*) per l'uniformazione dei pagamenti transfrontalieri. Esso opera in collaborazione con la Commissione europea, l'Istituto monetario europeo, Europay International, Visa International, la SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Telecommunication*) e comitati di normalizzazione come il CEN e l'ISO.

2.3. Il Comitato si compiace che durante il primo semestre 1994 la Commissione europea intenda invitare i membri del Gruppo utenti (PSULG) (settore creditizio, utenti, commercio, PMI) a mettere a punto linee direttrici sulle informazioni che devono essere fornite alla clientela nei pagamenti transfrontalieri di persona o diretti.

2.4. Il Comitato raccomanda di dare al secondo studio⁽²⁾ sui progressi nell'esecuzione delle transazioni finanziarie transfrontaliere annunciato dalla Commissione (cui si è accennato in precedenza al punto 1.4) un'impostazione un po' più ampia di quella del primo studio del febbraio 1993 menzionato al punto 1.2. Con una base di riferimento più vasta esso risulterebbe più rappresentativo e significativo del primo. La Commissione non dovrebbe tralasciare un'analisi più completa di questa problematica adducendo come motivo i costi supplementari. Qualora si tenesse conto dei suggerimenti del Comitato che seguono il secondo studio potrebbe dare un quadro più fedele della realtà.

2.4.1. Il sondaggio dovrebbe essere compiuto presso un numero di banche maggiore anziché limitarsi anche questa volta a un campione di 34 casi per tutti e 12 gli Stati membri. Il sondaggio dovrebbe contemplare di preferenza quegli enti creditizi che effettuano regolarmente — e non occasionalmente — pagamenti transfrontalieri in vari Stati membri per una vasta clientela.

2.4.2. L'indagine, oltre a contemplare le grandi banche dovrebbe tenere maggiormente conto d'istituti di altri gruppi bancari (banche regionali, casse di risparmio, banche cooperative, « banche postali » private). Anziché considerare schematicamente quattro grandi istituti di credito per ciascuno dei grandi Stati membri e due ciascuno per i piccoli Stati, occorrerebbe operare una scelta quanto più rappresentativa possibile. Una tale selezione terrebbe maggiormente conto sia dell'importanza e della quota di mercato degli enti creditizi considerati sia del peso dei singoli paesi nei pagamenti transnazionali. Altrimenti le percentuali calcolate risulterebbero poco significative.

(1) ECBS (*European Committee for Banking Standards/Comité Européen de Normalisation Bancaire*); segreteria: place Jamblinne de Meux 34/35, B 1040 Bruxelles.

(2) Avviso d'appalto relativo allo studio: 94/C/5/09, Gazzetta Ufficiale CE n. C 5/15 del 7. 1. 1994 (studio da non confondere con quello commissionato dal Servizio « Politica dei consumatori » della Commissione a Bruno Dupont sui servizi offerti dai grandi istituti di credito nei pagamenti transfrontalieri).

2.4.3. Contestualmente allo studio andrebbero esaminate le iniziative prese (o annunciate) da gruppi bancari europei, come l'IBOS (*Interbank On-Line System*), l'Europartners o TIPA-NET, o anche il B.EPSYS e la Federazione ACH (*Automated Clearing Houses*) per le transazioni transfrontaliere. Sembra altresì utile esaminare le esperienze compiute ad esempio dal Banco Popular Español nel trasferimento di pensioni per conto di enti di sicurezza sociale di vari paesi (Svizzera, Italia, Francia, Repubblica federale di Germania, Paesi Bassi) a favore di 1 800 000 lavoratori spagnoli in precedenza occupati all'estero.

2.4.4. Sempre contestualmente allo studio la Commissione dovrebbe inoltre appurare le possibilità offerte da gruppi bancari che annoverano fra i loro membri una fitta rete di enti creditizi (per lo più piccoli) con agenzie in tutti — o quasi tutti — gli Stati membri. Come nel caso del cosiddetto « Euro-Giro » delle « banche postali » private o dell'« Eufiserv » delle casse di risparmio, tali gruppi bancari dispongono di propri canali per la trasmissione dei bonifici, di propri operatori di reti, di stanze di compensazione e « gateways ». All'interno di tali reti, e grazie ai loro organismi comuni, gli ordini di pagamento possono essere effettuati direttamente fra conti aperti presso istituti membri di Stati diversi.

2.4.5. Anziché concentrarsi sull'esame schematico dell'esecuzione più celere possibile di 1000 bonifici per un importo di 100 ECU ciascuno, sarebbe opportuno esaminare il disbrigo delle operazioni in cui l'ordinante attribuisce maggiore importanza ad una spesa contenuta rispetto alla rapidità. Sarebbe inoltre opportuno studiare non solo l'esecuzione di bonifici per un importo di 100 ECU, bensì anche il disbrigo di pagamenti transfrontalieri per importi di 1000-3000 ECU richiesti da privati e da piccole e medie imprese.

2.5. Il Comitato si compiace che la Commissione intenda promuovere, fra gli enti creditizi, forme di cooperazione idonee a migliorare i sistemi di trasferimenti finanziari transfrontalieri. Il Comitato invita la Commissione ad esaminare preliminarmente a quali condizioni le disposizioni sulla concorrenza previste all'art. 85 e successivi del Trattato CEE siano applicabili a una tale cooperazione e a prendere in considerazione esenzioni analoghe a quelle previste per l'accordo sugli eurocheque.

2.6. I sistemi relativi alle transazioni finanziarie transfrontaliere sono realizzabili nella pratica solo se sussistono accordi conclusi da tutti gli enti partecipanti. Nell'allegato C del documento di lavoro del marzo 1992⁽³⁾ la stessa Commissione conferma che per fornire utilmente servizi di pagamento transfrontaliero sono necessari degli accordi.

2.6.1. Senza di essi, infatti, poiché non tutti gli enti interessati intrattengono dei rapporti d'affari, non è

(3) Doc. SEC(92) 621 del 17. 3. 1992; vedere anche la Relazione della Commissione europea sulla politica di concorrenza [COM(94) 161 def. del 5. 5. 94, punti III 119 e 120].

possibile effettuare un gran numero di pagamenti per il tramite di più enti creditizi (con sede sia nello stato dell'ordinante che nello stato del beneficiario) in base a condizioni generali note in precedenza. Tali accordi devono prevedere le specifiche e le norme tecniche. È inoltre necessario concordare anche le procedure da seguire nei pagamenti transfrontalieri e nel computo delle spese e delle commissioni. Solo degli accordi permetteranno di addebitare spese e commissioni forfettarie, non legate alla distanza fra lo stato e la località dell'ordinamento e lo stato e la località del beneficiario.

2.6.2. Solo grazie ad accordi è inoltre possibile assicurare l'auspicata trasparenza delle condizioni che devono formare oggetto delle informazioni alla clientela. Qualora i vari sistemi di pagamento transfrontaliero debbano essere pure aperti reciprocamente — e quindi anche ai clienti di altri gruppi bancari — saranno anche necessari accordi fra questi sistemi e le società di carte di credito d'importanza mondiale.

2.6.3. Nella sua decisione del 10 dicembre 1984 sull'accordo («Package Deal») relativo agli eurocheque⁽¹⁾ la Commissione europea ha disposto quanto segue:

2.6.3.1. Le intese concluse dagli istituti circa le commissioni da imputare alla clientela sono incompatibili con l'art. 85 del Trattato CEE.

2.6.3.2. Per gli accordi interbancari sulle commissioni da applicare fra gli istituti possono essere concesse esenzioni a norma dell'art. 85, par. 3. Secondo la Commissione⁽²⁾ tali esenzioni sono giustificate quando gli accordi comportano migliori condizioni per i clienti e quando per le commissioni sono convenute unicamente le percentuali massime, di modo che gli enti creditizi possono farsi concorrenza applicando percentuali inferiori. Non sono assolutamente consentiti un'applicazione generale e sistematica delle percentuali massime, né il loro ricarico sistematico sui clienti.

2.6.4. Le esenzioni a norma del Regolamento n. 17 sono già accordate per le tariffe interbancarie relative all'eurocheque. Tali esenzioni appaiono ancor più giustificate per la massa di transazioni finanziarie transfrontaliere cui partecipano migliaia di istituti, per lo più di piccole dimensioni, che non intrattengono tutti relazioni d'affari fra di loro. Un'intesa sulle commissioni massime che gli istituti potranno applicare fra di loro metterebbe a disposizione dei gestori di reti la base di calcolo per una certa compensazione delle spese all'interno di un determinato sistema di pagamento che interessa tutta una serie di paesi, istituti bancari, strumenti di pagamento,

gateway e stanze di compensazione diversi. La Commissione ha già affrontato questo tema nel documento di lavoro del marzo 1992⁽³⁾, e più particolarmente nell'Allegato C, punto 3, lettera c).

2.7. Ferma restando l'impostazione più ampia dello studio raccomandata al punto 2.4 che precede, il Comitato approva i criteri che seguono per valutare i progressi conseguiti nel disbrigo dei pagamenti transfrontalieri:

2.7.1. L'esigenza secondo cui almeno i due terzi delle agenzie degli enti creditizi oggetto del sondaggio devono consentire alla clientela l'accesso ad informazioni scritte esaurienti, come previsto dalle linee direttrici menzionate al punto 1.1, deve tener conto del fatto che negli Stati membri esistono circa 200 000 agenzie di enti creditizi. Come costante disponibilità d'informazioni scritte ad uso dei clienti in una rete così vasta di agenzie va intesa anche la possibilità di ottenerle su richiesta. Questo aspetto dell'indagine dovrebbe tener conto anche delle informazioni e della consulenza fornite oralmente dagli addetti delle banche.

2.7.2. Il doppio addebito di commissioni (all'ordinante e al beneficiario) è inaccettabile e inammissibile. Come criterio, la Commissione considererebbe come un progresso in materia di esecuzione dei pagamenti transfrontalieri il verificarsi di un duplice addebito in meno del 10% dei casi. Sarebbe realistico, per la valutazione dello studio, modificare questo limite fissandolo per ora al 25% dei casi. Si dovrebbe permettere agli enti creditizi desiderosi di chiarire questi casi di appurare le cause dei doppi addebiti in modo da evitare che essi si riproducano. Il doppio addebito andrebbe definito come segue: «Imputazione di commissioni e spese per l'esecuzione di un pagamento transfrontaliero sia al cliente «ordinante» sia al destinatario del pagamento nonostante il primo abbia dichiarato di volersi accollare da solo tutte le spese relative al bonifico e nonostante il suo ente creditizio abbia accettato questa sua istruzione.

2.7.3. Si dovrebbe considerare soddisfatto il criterio della sollecita esecuzione del bonifico transfrontaliero quando non venga superato il termine convenuto con il cliente. L'obbligo di dar esecuzione all'ordine di pagamento al più tardi il giorno successivo a quello in cui è stato impartito può essere soggetto alla condizione dell'avvenuto versamento dell'importo in questione.

2.8. Il Comitato appoggia la richiesta dell'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (BEUC) di disciplinare la materia della responsabilità per i pagamenti transfrontalieri al dettaglio non eseguiti correttamente. Il Comitato conviene con la raccomandazione formulata dalla Commissione nel febbraio 1990 di prevedere centri presso i quali sia possibile sporgere reclami. Nel parere

(1) GU n. L 35 del 7. 2. 1985, pag. 43.

(2) V. C.D. Ehlermann nella «Revue trimestrielle de droit européen» 3/1993, pag. 457 ss. e «La doctrine Vanni d'Archirafi» nella pubblicazione «Institutions Européennes et Finance», n. 1 (marzo 1992), pag. 2.

(3) Doc. SEC(92) 621 del 17. 3. 1992.

emesso il 20 marzo 1991⁽¹⁾ esso aveva già fatto presente l'esperienza positiva maturata in Belgio con tali servizi per i reclami. I centri istituiti negli Stati membri potrebbero collaborare a livello europeo (v. punto 3.7.3). I clienti potrebbero allora rivolgersi ad un centro reclami del proprio paese il quale potrebbe mettersi in contatto con i centri reclami del paese del destinatario del pagamento per chiarire il problema.

2.9. Il Comitato ritiene che un codice di comportamento sia preferibile a una direttiva. Le linee direttrici delle principali organizzazioni del settore creditizio menzionate al punto 1.1 costituiscono già in larga misura una tale sorta di codice di comportamento. In merito a tali linee direttrici era già stato sentito il parere degli utenti dei sistemi di pagamento transfrontaliero (consumatori, commercianti, PMI) rappresentati nel Gruppo utenti (PSULG) istituito dalla Commissione europea. Tali linee direttrici potrebbero essere ampliate in un «codice» o in una «Carta» in cui i fornitori di servizi nei pagamenti transfrontalieri si assumono determinati impegni. Gli obblighi previsti nell'art. 4 del progetto di proposta di direttiva (v. punto 3.3.4) si prestano ad esempio ad essere inseriti in una tale «Carta». L'idea di una «carta» è stata propugnata segnatamente da Christiane Scrivener⁽²⁾, che è il membro della Commissione competente in materia. A suo giudizio una tale carta avrebbe l'appoggio delle associazioni del settore del credito e dei consumatori come anche della Commissione. Ciò le conferirebbe un certo valore vincolante e una certa notorietà presso il pubblico.

2.9.1. Fra gli impegni inerenti a un codice di comportamento rientra in particolare l'obbligo assunto dai singoli enti creditizi d'informare i clienti circa i vantaggi e gli svantaggi dei vari mezzi di pagamento (bonifico, assegno, carta), circa la durata che, stando all'esperienza, sarà necessaria per portare a termine il pagamento, come pure riguardo al costo approssimativo dell'operazione. Occorre assicurare al cliente la trasparenza delle condizioni e la possibilità di un raffronto tra le offerte di enti creditizi concorrenti. Essendo sempre più numerosi i clienti che detengono contemporaneamente conti presso istituti di credito diversi, la trasparenza delle condizioni permetterà di contare sul meccanismo della concorrenza.

2.9.2. Se veramente si vorrà far ricorso allo strumento della direttiva, questa dovrebbe limitarsi a delineare un quadro di carattere molto generale. Una direttiva europea che prescrivesse nei particolari gli adempimenti obbligatoriamente imposti agli enti creditizi nei pagamenti transfrontalieri potrebbe comportare più svantaggi che vantaggi per gli utenti. Si potrebbe segnatamente temere che molti enti creditizi, e soprattutto i più piccoli, rifiutino in tal caso decisamente di effettuare pagamenti transfrontalieri perché in partenza non posso-

no (onon vogliono) affatto ottemperare agli adempimenti particolareggiati previsti dalla direttiva al riguardo.

2.9.2.1. Soprattutto nel caso di trasferimenti a beneficiari in zone lontane dai centri finanziari e su conti presso piccoli enti creditizi locali si potrebbe arrivare al rifiuto di principio di accettare i relativi ordini di pagamento. Una tale situazione potrebbe provocare notevoli vuoti in un sistema generalizzato di pagamento a livello europeo.

2.9.2.2. Stando ai dati forniti nello studio della Commissione del febbraio 1993, 7 800 enti creditizi dei 12 Stati membri (su un totale di circa 10 000) effettua operazioni di pagamento transfrontaliero (ossia meno dell'80%). Questa percentuale potrebbe scendere ulteriormente qualora s'introduca una regolamentazione giuridica particolareggiata in materia. Questo risultato sarebbe contrario sia all'interesse della Commissione, sia alle aspettative dei clienti e alle iniziative del settore bancario.

2.9.3. Gli eventuali vuoti che si creassero a seguito di una direttiva potrebbero essere eventualmente colmati dai servizi postali pubblici. Solo questi, in quanto parte dei pubblici servizi, potrebbero, anzi dovrebbero, accettare ordini per pagamenti transfrontalieri presso tutti gli uffici postali impegnandosi ad ottemperare a tutti gli adempimenti dettagliati previsti in materia di esecuzione dei pagamenti da una direttiva europea. Grazie al ricorso a postini portavalori la posta può anche assicurare pagamenti anche a destinatari in località remote senza che per questo essi debbano essere titolari di un conto.

2.10. In attesa della proposta di direttiva preannunciata dalla Commissione nella Comunicazione del dicembre 1993 il Comitato formula alcune osservazioni particolari nel punto 3 che segue:

3. Osservazioni particolari

3.1. Qualora la Commissione europea decida di proporre al Consiglio una direttiva sulla trasparenza e sull'efficienza dei sistemi di transazioni finanziarie transfrontaliere, si dovrebbe limitare a stabilire a livello comunitario unicamente delle prescrizioni minime. Il Comitato si compiace che l'art. 1, par. 3, lasci agli Stati membri la facoltà di prescrivere, se del caso, condizioni supplementari per tener conto della struttura del settore del credito e delle particolarità dei sistemi di pagamento a livello nazionale. La Commissione europea ha motivato le iniziative intraprese dal 1990 con la necessità di favorire l'invio di un grande numero di bonifici per piccoli importi (trasferimenti «al dettaglio»). La proposta di direttiva non fa esplicito riferimento a questo obiettivo. Il campo d'applicazione non è peraltro limitato esclusivamente alle operazioni di trasferimento «al dettaglio» per importi d'entità modesta (v. punto 3.2).

⁽¹⁾ Parere del CES sul documento di discussione «Il sistema dei pagamenti nel mercato interno» (GU n. C 120 del 6. 5. 1991).

⁽²⁾ V. intervento di C. Scrivener al Convegno sui pagamenti transfrontalieri tenuto a Parigi l'1. 3. 1994.

3.2. Campo d'applicazione (art. 2)

È opportuno precisare che la direttiva è destinata alle numerose operazioni di pagamento transfrontaliero che interessano piccoli importi e non già al trasferimento di somme maggiori, caratteristico del commercio con l'estero tradizionale, il quale è stato sinora effettuato attraverso il sistema SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*). Nonostante il quarto considerando sottolinei la necessità di distinguere fra il gran numero di pagamenti transfrontalieri di modesta entità e il trasferimento d'importi notevoli, ci si limita a indicare la soglia di 10 000 ECU, a partire dalla quale in numerosi Stati membri i pagamenti transfrontalieri devono formare oggetto di notifica a fini statistici. Inoltre il par. 2 dell'art. 7 esenta dall'obbligo del rimborso i pagamenti d'importo superiore a 10 000 ECU. Qualora tale «tetto» serva, anche implicitamente, a definire le numerose operazioni di trasferimento di piccoli importi, andrebbe precisato che la direttiva dovrebbe applicarsi ai pagamenti transfrontalieri dei privati come anche delle piccole e medie imprese (PMI) e non già ai pagamenti d'importi di rilievo nel quadro delle tradizionali relazioni economiche con l'estero.

3.2.1. È inoltre il caso di chiarire che la direttiva non si applica ai pagamenti transfrontalieri che interessano paesi terzi.

3.2.2. La direttiva dovrebbe applicarsi non solo agli enti creditizi a norma dell'art. 1 della Direttiva 77/780 CEE⁽¹⁾, bensì anche ad altri istituti le cui attività comportano naturalmente anche pagamenti transfrontalieri, ad esempio le società di carte di credito. Dovrebbero essere presi in considerazione tutti i mezzi di pagamento, ad esempio i bonifici o gli assegni, e tutte le procedure, come le istruzioni di pagamento permanenti o gli addebiti tramite POS (point of sale). È pertanto opportuno che l'art. 2, lettera d), menzioni anche le carte eurocheque e le carte di credito. Questo tipo di carte è in effetti, sempre più utilizzato per gli acquisti transfrontalieri nel cosiddetto «tele-shopping» (vendite a distanza) e nelle ordinazioni mediante catalogo a ditte di vendita per corrispondenza, soprattutto nelle zone di frontiera.

3.2.3. Gli enti creditizi che non possono effettuare pagamenti transfrontalieri (o non vogliono provvedervi a causa delle condizioni previste dalla presente direttiva) dovrebbero essere esclusi dalla sfera d'applicazione della direttiva, e in particolare dell'art. 3.

3.3. Trasparenza (art. 3, par. 4)

3.3.1. Le informazioni scritte che devono essere fornite alla clientela prima di procedere all'operazione di pagamento transfrontaliero rispondono in larga misura ai dati che gli istituti membri delle tre principali associazioni europee del settore del credito si sono impegnate volontariamente a comunicare nelle linee direttrici adottate nel marzo 1992 fra gli aderenti di queste tre associazioni non figurano né le «banche postali» pubbliche né gli istituti di credito ipotecario britannici, le cosiddette «building societies»).

3.3.2. Un complemento importante dell'informazione scritta è la consulenza che in genere i principali enti

creditizi forniscono oralmente ai clienti sul sistema di pagamento transfrontaliero per loro più vantaggioso. Ciò consente ad esempio alla clientela di optare per un «eurocheque» in caso d'importi modesti o di accettare in partenza un termine più lungo in caso di bonifici transfrontalieri non urgenti, in modo da evitare eventualmente i maggiori costi di un «premium speed service» (servizio celere).

3.3.3. Talune informazioni preliminari circa i pagamenti transfrontalieri, specie in regioni periferiche, non possono essere fornite al cliente con certezza. Si tratta d'indicazioni che riguardano ad esempio il tempo necessario per effettuare il bonifico, cioè d'informazioni che quindi non si prestano a formare oggetto di una direttiva.

3.3.3.1. In molti casi, al momento in cui gli viene affidata l'operazione, l'istituto di credito può indicare unicamente il tempo risultato necessario in base all'esperienza precedente. Ciò è dovuto al fatto che nei pagamenti transfrontalieri devono spesso intervenire, uno dopo l'altro, vari enti creditizi con cui la banca dell'ordinante non ha relazioni d'affari (v. punto 2.2.1.2.). Soprattutto nel caso dei cosiddetti bonifici «transrete» (ossia verso un conto presso l'agenzia di un istituto di credito appartenente ad un gruppo bancario diverso) la banca dell'ordinante non può giudicare della rapidità con cui il pagamento procederà all'estero e non sa come funzionano i sistemi di compensazione (clearing) di altri paesi. Non è pertanto in grado di dire con precisione al cliente quanto durerà esattamente il trasferimento fino all'accredito sul conto del beneficiario. Nel secondo trattino dovrebbero pertanto figurare le parole «la durata approssimativa».

3.3.3.2. Prima dell'operazione la banca può comunicare all'ordinante solo la data della valuta dell'addebito del suo conto, e non già la data della valuta relativa all'accredito sul conto del beneficiario.

3.3.3.3. Il cliente dovrà essere naturalmente informato del tasso di cambio utilizzato per il pagamento transfrontaliero. Per certe monete il corso è tuttavia soggetto a variazioni di rilievo. Ciò si è verificato nell'autunno del 1992 e nuovamente nel 1993. A partire dal 2. 8. 1993 per i corsi delle monete appartenenti al sistema monetario europeo le fasce di oscillazione sono state allargate ad un massimo del 15% al di sopra o al di sotto delle parità. Sarebbe pertanto più utile comunicare al cliente il corso del giorno nel momento in cui impartisce l'ordine, facendogli presente la tabella dei tassi dei cambi appesa nella sala degli sportelli. In effetti, i tassi di cambio non possono essere indicati negli stampati e in altre informazioni scritte destinate alla clientela perché subiscono variazioni frequenti. È un problema su cui occorrerebbe eventualmente attirare l'attenzione della clientela, la quale si attende che le comunicazioni scritte riportino anche i tassi di cambio.

3.3.3.4. Il beneficiario dovrebbe essere informato del corso di cambio utilizzato nel caso in cui la conversione abbia luogo nel suo paese. Ciò risulta superfluo quando l'importo del bonifico è stato convenuto, come generalmente avviene, nella moneta del paese del beneficiario.

⁽¹⁾ GU n. L 322 del 17. 12. 1977.

In questo caso non è necessario fargli sapere quanto è stato pagato dall'ordinante, tanto più che forse questo beneficia di condizioni di cambio particolari coperte dal segreto bancario. Il beneficiario può invece attendersi a giusto titolo che gli vengano comunicati il nome dell'ordinante e il motivo del pagamento.

3.3.4. Circa le informazioni da fornire all'ordinante una volta effettuata la procedura di pagamento transfrontaliero, la maggior parte degli enti creditizi europei osserva le linee direttrici adottate nel marzo 1992 dalle rispettive associazioni. Ciò significa che, da quanto evidenziato dallo studio del febbraio 1993, in oltre l'80 % dei casi, gli ordinanti ricevono la documentazione prevista nell'art. 4 circa i costi loro addebitati per l'operazione, con un elenco delle commissioni, delle tasse, ecc. e l'indicazione del corso di cambio.

3.3.5. Qualora l'ordinante si addossi anche le spese sostenute nel paese del beneficiario, ciò dovrebbe essere comunicato al beneficiario stesso con l'accredito del pagamento. Dallo studio del febbraio 1993 risulta che, apparentemente quest'informazione non viene sempre fornita. Gli enti creditizi dovrebbero pertanto prendere le disposizioni necessarie affinché nelle varie fasi del trasferimento transfrontaliero attraverso i vari enti creditizi che partecipano all'operazione sia indicata anche l'intenzione dell'ordinante di accollarsi anche le spese imputate dall'istituto di credito del beneficiario.

3.4. *Obbligo di esecuzione tempestiva (art. 5)*

3.4.1. Il Comitato conviene sull'importanza di dare esecuzione al pagamento transfrontaliero con la massima rapidità possibile, a meno che con l'ordinante non vengano prese disposizioni diverse. La prassi corrente delle banche sembra peraltro andare in questo senso.

3.4.2. Il Comitato nutre riserve riguardo al termine massimo di sei giorni lavorativi previsto nell'art. 5. In realtà una parte dei pagamenti transfrontalieri non avviene direttamente fra due corrispondenti situati in centri finanziari, cosa che sarebbe l'ideale. Occorre piuttosto considerare i casi in cui l'ordinante e/o il beneficiario risiedono in zone lontane dai centri finanziari e hanno conti presso agenzie di piccoli istituti di credito locali o regionali. In questi casi occorre far spesso ricorso a più istituti di credito del medesimo gruppo bancario o persino di gruppi diversi che non intrattengono relazioni d'affari fra di loro.

3.4.2.1. L'esecuzione dell'ordine di pagamento può richiedere molto più tempo qualora esso segua un percorso più volte interrotto (che vada ad esempio dall'agenzia di un istituto di credito nel paese dell'ordinante e passi per il tramite di un altro istituto di credito regionale o nazionale che abbia rapporti con banche corrispondenti nel paese del beneficiario, dove occorrerà

nuovamente ricorrere a un istituto di credito nazionale o regionale per arrivare infine ad un istituto locale e alla sua agenzia).

3.4.2.2. Spesso nel paese del beneficiario si passa per il tramite d'istituti di gruppi bancari stranieri con i quali l'istituto di credito dell'ordinante non ha rapporti d'affari. Ciò significa che quest'ultimo non ha più alcun controllo sull'esecuzione del pagamento nell'altro paese e su omissioni che eventualmente intervengano in tale fase.

3.4.2.3. Un'altra conseguenza è che non si può imporre a un ente creditizio partecipante all'esecuzione del trasferimento di provvedere al pagamento al più tardi entro il giorno lavorativo che segue il ricevimento dell'ordine quando esso non abbia ancora ricevuto il relativo accredito. Occorre piuttosto lasciargli la facoltà di decidere se pagare a vista, e assumersi così un rischio dando esecuzione all'ordine di pagamento ancor prima di aver ricevuto l'importo dalla banca estera.

3.4.3. Dallo studio del febbraio 1993 emerge che un pagamento transfrontaliero richiedeva in media 3,2 giorni (contando il tempo che intercorre fra la valuta dell'addebito del conto dell'ordinante e quella dell'accredito del conto del beneficiario) e 4,6 giorni dal momento in cui è impartito l'ordine di pagamento al momento in cui l'importo è accreditato sul conto del beneficiario. È un risultato che si può giudicare già di per sé soddisfacente, anche se tiene conto soprattutto del gran numero di bonifici effettuati direttamente fra banche corrispondenti e centri finanziari. Per il computo della durata del trasferimento gli istituti di credito preferiscono il sistema della «valuta», che in caso d'importi di rilievo è importante per gli interessi attivi o passivi. Per parte sua la Commissione europea giudica preferibile calcolare il termine a partire dal momento in cui l'ordine viene impartito. Il Comitato conviene su questo metodo di calcolo, che trova riscontro anche nelle prescrizioni dell'UNCITRAL (Commissione dell'ONU per il diritto commerciale e internazionale).

3.4.4. Per i motivi indicati al punto 3.4.2. che precede non appare utile prescrivere obbligatoriamente la durata dei pagamenti transfrontalieri. Anche il gruppo di lavoro «Quadro giuridico generale» istituito dalla Commissione europea dubita che condizioni in tal senso siano necessarie (punto 19 del rapporto «Legal Framework Group» e XV 154/93 del 3. 12. 1993).

3.4.5. Fissando obbligatoriamente la durata si rischia che taluni enti creditizi — soprattutto di minori dimensioni — rifiutino del tutto gli ordini di pagamento di cui non siano in grado di controllare direttamente l'esecuzione da parte di banche straniere.

3.5. *Obbligo di esecuzione conformemente all'ordine di pagamento (art. 6)*

3.5.1. Nei pagamenti transfrontalieri di norma (94 % dei casi) ciascun interessato ha finora sostenuto le spese che gli competono (la cosiddetta regolamentazione

SHARE sulla ripartizione delle spese). La proposta di direttiva prevede tuttavia come regola generale per l'avvenire che l'ordinante sopporti interamente le spese in modo che al beneficiario venga accreditato l'importo netto senza detrazioni. Questa regola, denominata OUR (addebito di tutte le spese all'ordinante), assume chiaramente importanza per gli importi più modesti. Nuove reti di sistemi di pagamento (ad es. la TIPA-NET o l'associazione ACH delle stanze di compensazione automatiche, o « automated clearing houses ») si basano, o si propongono di basarsi in avvenire sulle disposizioni OUR.

3.5.2. Lo studio del febbraio 1992 ha esaminato unicamente i pagamenti transfrontalieri secondo il sistema OUR. Esso ha evidenziato che nel 43 % dei casi le spese erano addebitate anche al beneficiario malgrado l'ordinante avesse dato espressamente istruzione al proprio istituto di credito d'imputargli tutte le spese in modo che il beneficiario ricevesse l'intero ammontare senza detrazioni (v. punto 2.7.2.). Qualora si verifichi un tale doppio addebito il par. 2 dell'art. 6 prevede che l'istituto di credito dell'ordinante debba rimborsare a quest'ultimo gli importi ingiustamente addebitati. L'istituto dell'ordinante decadrà inoltre dal diritto di percepire le spese addebitate in occasione dell'ordine di pagamento iniziale, e ciò anche nei casi in cui la responsabilità incomba unicamente alla banca del beneficiario. Queste disposizioni appaiono ragionevoli dal punto di vista dell'ordinatore, il quale non può far altro che dipendere dalla propria banca. Per l'istituto di credito dell'ordinante una responsabilità così ampia, alle condizioni menzionate ai punti 2.2.2., 2.2.3. e 3.4.2. appare inaccettabile per lo meno nel caso in cui la banca del beneficiario non sia in grado di effettuare il pagamento.

3.5.3. A causa del carattere confidenziale delle informazioni non si è consentito alle principali associazioni europee del settore creditizio di esaminare la documentazione relativa allo studio del febbraio 1992. Di conseguenza tali associazioni non conoscono ancora i motivi adottati per i casi di doppio addebito a suo tempo segnalati.

3.5.4. La Commissione dovrebbe prevedere che il secondo studio, da realizzare nel 1994, che è menzionato al punto 1.4., fornisca indicazioni precise sugli eventuali casi di doppio addebito. Ciò consentirebbe al settore del credito di compiere indagini sui casi di doppio addebito (incompatibili con la normale prassi bancaria) che possono essere eventualmente causati anche da indicazioni incomplete, o persino erronee, da parte dell'ordinante. Il par. 2 dell'art. 6 dovrebbe pertanto prevedere, a carattere prudenziale, una deroga nell'eventualità di una corresponsabilità dell'ordinante.

3.6. *Obbligo di rimborso in caso di esecuzione incorretta dei pagamenti (art. 7)*

3.6.1. Qualora, come previsto al par. 1 dell'art. 7, sul conto del beneficiario non sia accreditato l'importo

previsto nell'ordine di pagamento, l'istituto di credito dell'ordinante dovrà rimborsare a quest'ultimo l'intero ammontare maggiorato delle spese. Ciò addosserebbe all'istituto di credito dell'ordinante una responsabilità non dipendente da colpa. D'altro canto l'istituto di credito dell'ordinante ha diritto al rimborso, anch'esso previsto, da parte di tutti gli istituti intervenuti l'uno dopo l'altro nell'operazione che non hanno espletato il pagamento in maniera corretta. Non c'è però alcuna garanzia che un rimborso compensi appieno gli svantaggi originati dalla responsabilità senza colpa.

3.6.2. Il par. 2 dell'art. 7 prevede che la domanda di rimborso possa essere presentata già 20 giorni lavorativi dopo la data in cui il pagamento transfrontaliero avrebbe dovuto essere eseguito. Anche con questo termine è concepibile che l'ordinante si veda restituire il denaro nonostante nel frattempo il beneficiario abbia comunque ricevuto l'accredito, e possa quindi disporre dell'importo.

3.6.3. Non è chiaro in quale misura l'obbligo del rimborso possa essere « strappato » in caso di forza maggiore. Il par. 2 dell'art. 7 rimanda alla definizione di forza maggiore prevista nella Direttiva 90/314/CEE⁽¹⁾. Occorre precisare se l'obbligo del rimborso continui a sussistere anche nel caso in cui per l'istituto di credito del beneficiario venga prevista una sospensione dei pagamenti o sia avviata una procedura fallimentare prima dell'accredito del pagamento al beneficiario. Non sembra che tali casi verrebbero considerati come forza maggiore, almeno per quanto riguarda gli importi inferiori ai 10 000 ECU.

3.7. *Reclami (art. 8)*

3.7.1. L'art. 8, par. 3, prevede che per i reclami presentati da clienti che non siano stati interamente risolti dagli enti creditizi partecipanti all'operazione siano competenti servizi indipendenti provvisti di competenze generali. Conformemente al principio della sussidiarietà, valevole anche all'interno di uno stesso paese, questo tipo di servizi sarà istituito, a scelta, dagli stessi enti creditizi, oppure dalle banche centrali, o ancora dalle autorità degli Stati membri.

3.7.2. Dato che questi servizi per i reclami non possono essere organi giurisdizionali, pare esagerato che gli Stati membri impongano loro, in una direttiva europea, di provvedere alla regolare pubblicazione delle loro decisioni (art. 8, par. 5).

3.7.3. Una collaborazione transfrontaliera dei servizi per i reclami potrà risultare utile. I clienti potrebbero allora rivolgersi a un centro reclami dei rispettivi paesi il quale potrà contattare a sua volta i centri reclami

(1) GU n. L 158 del 23. 6. 1990, pag. 59.

dello stato membro del beneficiario del pagamento. Una tale collaborazione dei centri reclami e l'istituzione di

un ombudsman europeo non richiedono disposizioni obbligatorie da parte dell'UE.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN

Parere in merito alla relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del regolamento sulle concentrazioni

(94/C 388/09)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 23 novembre 1993, a norma dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di formulare un parere in merito alla relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del regolamento sulle concentrazioni.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Petersen.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a grande maggioranza (2 astensioni) il 6 luglio 1994, nel corso della 317^a sessione plenaria, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'Unione europea è confrontata con imponenti sfide politiche ed economiche. È necessario risolvere problemi acuti che interessano la crescita e l'occupazione, integrare nell'Unione europea quattro candidati all'adesione e agevolare fattivamente i processi di riforma nelle giovani democrazie dell'Europa centro-orientale. La globalizzazione dei mercati e la sempre maggiore interdipendenza economica dei vari paesi innescano nel mercato unico europeo dei processi evolutivi dinamici, richiedono necessariamente nuove strutture per la cooperazione economica e inducono le imprese a ristrutturazioni che hanno molteplici ricadute anche sui posti di lavoro.

1.2. Dinanzi a questo scenario e alle sempre maggiori spinte competitive sarà ora più che mai necessaria un'efficace interazione tra le politiche di concorrenza nazionali e quella europea. Ciò dovrebbe risultare tanto più facile visto che il processo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di concorrenza sta ora compiendo progressi apprezzabili. In effetti, il Belgio, la Francia, la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna hanno già impostato le rispettive legislazioni in materia di concorrenza sul modello europeo. Si avrebbe un notevole passo in avanti se anche i rimanenti Stati

dell'Unione europea mostrassero una maggiore disponibilità a ravvicinare le condizioni quadro della concorrenza alle norme europee.

1.3. In tale contesto è indubbiamente necessario verificare e ampliare costantemente il campo d'intervento del controllo europeo sulle fusioni. Questo presenta soprattutto il grande vantaggio di prevedere che i singoli casi siano esaminati esclusivamente dalla Commissione europea (principio dello sportello unico), la quale dispone delle migliori competenze in materia. Sotto il profilo della politica dell'integrazione è assolutamente assurdo lasciare che le concentrazioni transfrontaliere vengano esaminate da più autorità in base a sistemi giuridici e criteri diversi. Fintanto che delle concentrazioni con effetti transnazionali sfuggiranno ad una valutazione uniforme ad opera di un'unica autorità si corre il rischio di decisioni disparate, dell'incertezza del diritto e di procedure eccessivamente lunghe. Questa complessità normativa sarà ulteriormente aggravata dalla probabile adesione di quattro paesi dell'EFTA e da relazioni più strette con i paesi associati dell'Europa centro-orientale. Occorre poi tener presente che appesantendo le procedure con nuove pastoie burocratiche si provocheranno

costi crescenti e s'indebolirà la competitività dell'industria europea. Già attualmente i diversi sistemi giuridici e i dati precisi sulle condizioni di mercato richiesti dalle autorità in merito alle concentrazioni transfrontaliere comportano un dispendio amministrativo eccessivo, che colpisce in maniera del tutto ingiustificata non solo le imprese notificanti ma anche imprese terze (spesso piccole e medie) che sono o concorrenti o clienti.

1.4. Nella sua ultima relazione di concorrenza la Commissione scriveva giustamente che il 1993 doveva segnare sviluppi significativi in materia di controllo delle fusioni essendo prevista una prima revisione del regolamento in materia. Con grande rammarico del Comitato, quest'aspettativa non si è realizzata soprattutto a causa dell'attuale scarsa disponibilità di alcuni Stati membri a riesaminare il Regolamento (CEE) n. 4064/89⁽¹⁾ e ad abbassare la soglia prevista, nonostante gli approfonditi lavori di preparazione portati avanti dalla Commissione europea. Malgrado la scadenza prevista all'art. 1, par. 3, e all'art. 9 del Regolamento sia inequivocabile, il riesame è stato rinviato di tre anni e interverrà solo entro la fine del 1996. Trova pertanto motivo di conferma il timore, espresso dal Comitato già nel 1990, che alcuni Stati membri intendano instaurare come soluzione definitiva il compromesso politico raggiunto per la fase iniziale del regolamento sul controllo delle fusioni⁽²⁾.

1.5. Con il moltiplicarsi dei sistemi nazionali di controllo delle fusioni sarebbe catastrofico se un'erronea interpretazione del principio di sussidiarietà finisse per provocare una dispersione dei controlli sulla concorrenza nell'Unione europea e per indurre la Commissione a non esercitare appieno il suo diritto di proposta. Come il Comitato ha messo in evidenza nel parere in merito alla XXII relazione sulla concorrenza⁽³⁾, il principio di sussidiarietà era peraltro previsto sin dall'inizio dalle disposizioni sulla concorrenza del Trattato di Roma. Gli articoli 85, 86 e 92, così come anche l'articolo 90 del Trattato CE, sono applicabili soltanto se «gli accordi tra imprese, le decisioni di associazioni d'imprese e le pratiche concordate possono pregiudicare il commercio tra Stati membri». Lo stesso vale per il controllo europeo delle fusioni, il quale prevede una distinzione tra i controlli delle fusioni a livello europeo e nazionale in base a «soglie» e tiene così conto a sufficienza del principio della sussidiarietà. In proposito il Comitato preme al tempo stesso per il mantenimento della cosiddetta «Dutch clause» (clausola olandese: art. 22, par. 3, del Regolamento). In avvenire dovrebbe essere inoltre possibile applicarla anche su richiesta delle imprese interessate.

2. La Relazione della Commissione sull'applicazione del regolamento sulle concentrazioni

2.1. Malgrado i timori iniziali, il Comitato ritiene che sinora la prassi amministrativa della Commissione

europea abbia dato sostanzialmente buona prova. La Commissione è riuscita a dare veramente applicazione al regolamento sul controllo delle concentrazioni. Considerate le molteplici difficoltà giuridiche e materiali inerenti a uno strumento del genere, del tutto nuovo, il lavoro compiuto dalla Commissione europea, ed in particolare dalla «Merger Task Force» competente in materia, è degno di nota. Va rilevato che è stato possibile rispettare i termini previsti dal regolamento. Delle procedure rapide sono tuttavia necessarie anche per tutte le «cooperazioni» valutate in base agli articoli 85 e 86 del Trattato CE. La Direzione generale «Concorrenza» ha compiuto un primo passo in questa direzione con le imprese comuni aventi natura di cooperazione (v. 2.15). Il Comitato ritiene che ciò costituisca una ricaduta positiva delle attività della «Merger Task Force» sugli altri servizi della Direzione generale «Concorrenza».

2.2. La creazione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato comune è il criterio fondamentale che costituisce la chiave di volta del controllo europeo sulle fusioni. Le condizioni che danno luogo al divieto previsto all'art. 2, par. 3, del regolamento presuppongono tuttavia che la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante ostacoli in modo significativo una concorrenza efficace nel mercato comune o in una parte sostanziale di esso. Ai fini della valutazione sotto il profilo della concorrenza la Commissione europea ha preso in considerazione non solo le quote di mercato detenute dalle imprese, bensì anche vari altri singoli criteri (art. 2, par. 1, del regolamento) per stabilire se il processo di concentrazione provochi un danno durevole alla struttura del mercato. In proposito la Commissione ha elaborato un metodo di analisi dinamico. Criteri importanti per la diagnosi della Commissione sono in particolare la posizione degli altri concorrenti e dei clienti, nonché le relazioni verticali (ad esempio i problemi specifici dei fornitori) nei settori interessati. Il Comitato fa tuttavia presente che spetta sempre alla Commissione valutare se, una volta portata a termine la concentrazione, l'impresa che ne risulta presenti una condotta contraria alle regole di concorrenza.

2.3. La Commissione propende tuttavia per una delimitazione eccessiva del mercato, dal punto di vista sia materiale che geografico. Sotto il profilo geografico, in particolare, ha preso spesso come riferimento il mercato dei singoli Stati membri a causa del particolare comportamento dei consumatori, in genere orientati verso il «nazionale». Si tratta di un approccio miope. Il Comitato ha ribadito che la dimensione geografica comunitaria è già ora un ambito minimo di riferimento e che la dimensione mondiale non deve più essere persa di vista⁽⁴⁾. Gli Stati Uniti e il Giappone hanno orientato da lungo tempo la loro politica della concorrenza ai mercati transfrontalieri, se non addirittura mondiali. In proposito il Comitato rammenta il disposto dell'art. 2, par. 1, del Regolamento, secondo cui nel valutare le operazioni di concentrazione la Commissione deve tener conto «della concorrenza reale o potenziale d'imprese

(1) GU n. L 395 del 30. 12. 1989.

(2) GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 60.

(3) GU n. C 34 del 2. 2. 1984, pag. 83.

(4) GU n. C 333 del 29. 12. 1986, pag. 86.

situate all'interno o esterno della Comunità.» Secondo il Comitato ciò implica imperativamente che, prima di qualsiasi decisione in merito a operazioni di concentrazione, la Commissione analizzi a fondo il mercato internazionale interessato e le posizioni relative che le imprese partecipanti occupano su tale mercato mondiale. Al tempo stesso la Commissione europea dovrebbe tener conto ancor più che in passato del fatto che i mercati di riferimento subiscono un'evoluzione e un ampliamento costanti.

2.4. Il Comitato rammenta inoltre di aver più volte sottolineato, nei pareri sul controllo delle concentrazioni delle imprese, la necessità di procedere alla valutazione del progetto di concentrazione tenendo conto della politica globale a livello comunitario e dell'esigenza di garantire i valori sociali e l'occupazione. Al riguardo il Comitato è beninteso consapevole del fatto che «i molteplici problemi economici e sociali che possono essere legati alle concentrazioni non possono essere tutti risolti nel quadro di un regolamento di controllo delle concentrazioni.»⁽¹⁾ Tanto più urgente risulta allora il coordinamento della legislazione in materia di concorrenza con altre politiche, ad esempio la politica regionale e settoriale delle strutture, la politica in materia di ricerca e sviluppo o la politica dei consumatori. Il Consiglio e la Commissione dovrebbero inoltre accelerare ulteriormente i lavori in materia di ravvicinamento delle legislazioni. Soprattutto per quanto riguarda il diritto delle società il Comitato ritiene che lo statuto della società per azioni europea si presti a migliorare la cooperazione transfrontaliera fra le imprese e a favorire l'integrazione economica nell'Unione europea⁽²⁾. In proposito il Comitato presume che la società per azioni europea offrirà anche alle piccole e medie imprese la possibilità di avvalersi di tale statuto.

2.5. Alla luce dell'esperienza sinora maturata con il regolamento il Comitato formula le seguenti osservazioni in merito alla relazione della Commissione ora in esame:

Proposte per una revisione del regolamento

2.6. Soglie di fatturato

2.6.1. Già in precedenza il Comitato aveva più volte criticato le soglie di fatturato eccessivamente elevate, giudicandole come un compromesso politico difficilmente giustificabile sotto il profilo economico e di concorrenza⁽³⁾.

2.6.2. Il Comitato non comprende bene l'atteggiamento della Commissione europea, la quale non sottopone ora al Consiglio alcuna proposta formale di revisione del regolamento sul controllo delle concentrazioni, ad

esempio per abbassare le soglie di fatturato. Il Comitato non ritiene convincente l'accento della Commissione ai dati emersi dalle ampie consultazioni condotte, tanto più che l'oggetto delle riserve espresse dalle amministrazioni e dagli organi di controllo della concorrenza a livello nazionale (sussidiarietà, inflazione o ampliamento dell'Unione europea) hanno ben poco a che vedere con la questione trattata. La Commissione stessa ha giustamente riconosciuto che «sarebbe errato rinviare sine die il riesame della soglia...»⁽⁴⁾. Il Comitato ritiene che la Commissione europea dovrebbe sottoporre tempestivamente le sue proposte di revisione al Consiglio ed esercitare le necessarie pressioni sugli Stati membri affinché le soglie d'intervento possano essere abbassate già nel periodo che precede la conferenza per il riesame del Trattato sull'Unione europea. Altrimenti si rischia un nuovo rinvio della necessaria modifica del regolamento sulle concentrazioni, questa volta adducendo come motivo un presunto sovraccarico di lavoro degli Stati membri.

2.6.3. La soglia principale (fatturato complessivo mondiale) dovrebbe essere abbassata da 5 miliardi a 2 miliardi di ECU, cifra che corrisponde alla proposta iniziale della Commissione del 1989 e garantisce una distinzione attuabile tra le concentrazioni di rilevanza comunitaria e le altre. Al riguardo si potrebbe anche contemplare un abbassamento graduale della soglia principale. Secondo il Comitato questa riduzione progressiva (ad esempio da 5 a 3 miliardi di ECU e poi a 2) e il relativo calendario dovrebbero formare oggetto di disposizioni vincolanti nel quadro del regolamento. Per le concentrazioni che, nonostante il superamento della soglia di 2 miliardi di ECU, hanno ripercussioni solamente sui mercati locali o regionali l'art. 9, par. 1, del regolamento offre una soluzione adeguata.

2.6.4. Nel contempo la soglia relativa al fatturato comunitario dovrebbe scendere da 250 milioni a 100 milioni di ECU. La regola dei due terzi, prevista all'art. 1, par. 2, del regolamento, andrebbe soppressa. Grazie alla regola dei due terzi è possibile che in uno Stato membro dell'Unione europea persino grandi imprese effettuino concentrazioni senza che la Commissione europea possa interferire. Non è difficile comprendere che tali concentrazioni possano effettivamente ostacolare gravemente un'efficace concorrenza nel mercato comune o in una sua parte rilevante.

2.7. Motivi per la diminuzione delle soglie

2.7.1. Stando ai dati forniti dalla stessa Commissione europea, attualmente essa si occupa unicamente del 20% delle concentrazioni d'importanza comunitaria. Ciò significa che il restante 80% delle concentrazioni transfrontaliere è esaminato, sempre che si proceda a una verifica, applicando criteri o addirittura procedure non uniformi. Stando alla relazione della Commissione

⁽¹⁾ GU n. C 208 dell'8. 8. 1988, pag. 12 e pag. 15.

⁽²⁾ GU n. C 23 del 30. 1. 1989, pag. 37.

⁽³⁾ GU n. C 208 dell'8. 8. 1988, pag. 12 e GU n. C 225 del 10. 9. 1990, pag. 60.

⁽⁴⁾ Doc. COM(93) 385 def., pag. 22.

il controllo delle concentrazioni a livello comunitario è stato effettuato su un numero di casi compreso tra i 50 e i 60, sulle 282 concentrazioni importanti a livello comunitario comunicate nella relazione annuale sulla politica di concorrenza (1991/92). La Commissione fa inoltre notare che vengono probabilmente permesse concentrazioni senza tener conto delle presumibili incidenze negative a livello comunitario. C'è poi il pericolo che in vari Stati membri sia trascurato l'effetto cumulativo di queste concentrazioni.

2.7.2. Ciò comporta molteplici gravi problemi per il funzionamento del mercato interno:

— Le azioni di politica industriale di alcuni Stati membri provocano talvolta grandi ostacoli per l'accesso al mercato. Tali ostacoli non sono compatibili con i principi di una politica industriale aperta e orientata alla concorrenza. Esse si ripercuotono negativamente soprattutto sulle piccole e medie imprese (PMI). In altri mercati queste imprese si trovano spesso confrontate a imprese colossali che, grazie alle loro risorse in termini finanziari e di personale, sono in grado di sbarrare l'accesso al mercato a terzi. Un esempio vistoso è il persistere dell'insufficiente accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici. A maggior ragione è importante che le decisioni sui progetti di concentrazione transnazionale vengano prese solo da un'autorità abilitata per l'intero mercato interno.

— La regola dei due terzi, prevista dal regolamento, in base alla quale si presuppone che la concentrazione non presenti una dimensione comunitaria qualora oltre i due terzi del fatturato complessivo comunitario delle imprese coinvolte nella concentrazione vengano realizzati in un unico Stato membro, suscita riserve sotto il profilo della politica d'integrazione e di concorrenza. Come si è già osservato, ciò significa sottrarre interi settori al controllo della Commissione europea. A titolo di esempio, la Commissione cita nella sua relazione i seguenti settori: l'acciaio, i tessili, le componenti dei veicoli, i macchinari e le apparecchiature elettriche per le ferrovie. La soppressione di tale criterio proposta dal Comitato assicura che non saranno più esclusi i progetti di concentrazione il cui «mercato geografico di riferimento è tipicamente ben più vasto di un mercato nazionale»⁽¹⁾.

— Un rigoroso controllo della concorrenza a livello europeo è reso necessario anche dalla politica europea di destatalizzazione attuata soprattutto nei comparti bancario, assicurativo, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni. In questi settori sono presenti imprese che talvolta, per lo meno durante un periodo transitorio, detengono un monopolio di fatto in singoli Stati. Un controllo sul loro comportamento a livello europeo sarebbe importante non solo per i consumatori, ma anche per la futura configurazione delle strutture di concorrenza nel

mercato interno. Attualmente, però, ciò non è possibile proprio a causa delle soglie elevate di fatturato e della regola dei due terzi.

— La quota dei servizi rispetto al prodotto interno lordo aumenta costantemente. La Commissione europea rileva che il settore dei servizi presenta numerose attività chiave, quali l'editoria, la pubblicità e l'informatica, che assumono dimensioni sempre più internazionali, ma restano al di fuori delle competenze comunitarie a causa delle soglie attuali. L'esistenza di posizioni dominanti su questi mercati, che è di notevole ostacolo a una concorrenza efficace, compromette sensibilmente sia gli interessi dei consumatori intermedi e finali sia il progresso in campo tecnico ed economico.

2.7.3. Anche la Commissione europea riconosce che applicando soglie quantitative fisse si ha un metodo approssimativo ed abbastanza schematico di ripartizione delle competenze fra le autorità nazionali e comunitarie. Il Comitato è tuttavia convinto che per motivi di certezza del diritto non sia possibile rinunciare al criterio delle soglie. Altri criteri, ad esempio le quote di mercato o le dimensioni delle imprese (in base ad esempio al numero dei dipendenti), non sono praticabili, il che è del resto dimostrato da alcune esperienze a livello nazionale.

2.8. È opportuno prevedere un'applicazione decentrata del diritto europeo di concorrenza?

2.8.1. È indubbio che un abbassamento delle soglie porterebbe ad un raddoppiamento del numero dei casi da esaminare. Pertanto si teme che il sovraccarico di lavoro della Commissione europea possa ridurre in modo permanente l'efficienza delle attuali procedure di controllo.

2.8.2. Il Comitato giudica infondate le riserve degli Stati membri circa la capacità della Commissione di far fronte alla mole di lavoro: basti pensare alla creazione e al funzionamento della Merger Task Force, che hanno dimostrato l'efficienza organizzativa della Commissione quando vengono prescritti tempi brevi. Per quanto riguarda il crescente sovraccarico di lavoro, la Commissione mette in evidenza che per la verifica dei casi che si aggiungeranno per via dell'abbassamento delle soglie è da prevedere un rafforzamento dell'organico meno che proporzionale rispetto all'aumento dei casi stessi (che sarà compreso, all'incirca, tra i 60 e i 110 casi all'anno). Il Comitato ha inoltre ribadito più volte, da ultimo nel parere in merito alla XXII relazione della Commissione europea sulla concorrenza, che un aumento di personale della Direzione generale «Concorrenza» è comunque opportuno e realizzabile. «Pure in tempi di attenta gestione, (a questa preoccupazione) si può venire incontro attraverso un migliore utilizzo delle risorse già esistenti (alla Commissione)»⁽²⁾.

(1) Doc. COM(93) 385 def., pag. 11.

(2) GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 83.

2.9. *Autorità europea «antitrust»*

2.9.1. Il dibattito sulla creazione di un'autorità europea antitrust, solleva quesiti assai complessi di merito. Il modo in cui essa s'inserirà nel dispositivo comunitario dipenderà in particolare dalla struttura istituzionale che l'Unione europea si darà in avvenire. Sarà necessario un dibattito approfondito e tecnico su temi di fondo come la posizione del Commissario responsabile in materia di concorrenza o la presa in considerazione di altri parametri (politica delle strutture o politica di coesione, ecc.), non legati alla concorrenza, da parte di un'autorità di controllo politica. Il Comitato ritiene pertanto che nel quadro dell'imminente regolamento sul controllo delle fusioni occorrerà separare rigorosamente il problema della creazione di un'autorità europea «antitrust» dalla questione dell'abbassamento delle soglie.

Altre proposte di miglioramento

2.10. *Il rinvio (alle autorità competenti degli Stati membri) a norma dell'art. 9, par. 2, del regolamento*

2.10.1. Nella relazione la Commissione europea non ha visto alcun motivo per proporre una modifica della procedura di rinvio a norma dell'art. 9 del regolamento. Essa ha tuttavia esaminato se al riguardo sia opportuno un approccio più flessibile che essa espone nella sua relazione. L'art. 9, par. 2, del regolamento prevede che la Commissione possa, su richiesta di uno Stato membro, rinviare un progetto di concentrazione all'autorità nazionale di volta in volta competente in materia di concorrenza qualora esso minacci di creare o di rafforzare, su un mercato specifico, una posizione dominante capace di ostacolare sensibilmente il gioco efficace della concorrenza. Stando alla Commissione, il futuro riesame dovrebbe effettivamente contemplare il problema di una maggiore flessibilità in materia di procedura di rinvio.

2.10.2. Il Comitato rammenta alla Commissione europea che il disposto dell'art. 9 del regolamento costituisce una deroga alla competenza esclusiva della Comunità e che, in quanto tale, va interpretato in maniera restrittiva. Il Comitato ha ripetutamente affermato il principio della preminenza del diritto comunitario sul diritto nazionale. Qualora siano raggiunte le soglie previste dal regolamento (art. 1, par. 2, del regolamento stesso) il progetto di concentrazione riveste di per sé una «dimensione comunitaria». Il Comitato appoggia quindi decisamente l'interpretazione restrittiva sinora data alla disposizione ed invita la Commissione europea a evitare anche in avvenire un indebolimento della portata di questa disposizione.

2.11. *Impegni assunti nella prima fase*

2.11.1. Nella relazione la Commissione ipotizza dei miglioramenti alla prassi degli impegni assunti nel corso della prima fase della procedura, la quale dura un mese. La Commissione rileva che la procedura attuata pone dei problemi in relazione alla trasparenza e osserva che non sono ascoltati i punti di vista dei terzi; gli impegni

non sono inoltre resi pubblici. Per di più manca una norma che consenta di ottemperare eventualmente, in seguito, alle condizioni: in effetti l'art. 8, par. 2, del regolamento riguarda unicamente le condizioni e gli oneri relativi alla seconda fase della procedura. La Commissione esamina pertanto l'opportunità di prolungare di un altro mese la prima fase della procedura e di precisare che il disposto dell'art. 8, par. 2, del regolamento si applica anche a questa prima fase della procedura.

2.11.2. Il Comitato appoggia l'intento della Commissione europea di precisare espressamente che l'art. 8, par. 2, del regolamento si applica anche alla prima fase della procedura. Il Comitato non ritiene tuttavia opportuno prolungare la prima fase di un altro mese. Ciò minerebbe infatti seriamente uno dei pilastri del regolamento, cioè la brevità dei termini. Qualora il caso in esame presentasse manifeste difficoltà non sormontabili ottemperando alle condizioni relative alla prima fase la Commissione dovrebbe procedere ad una seconda fase consistente in un esame più approfondito. I principi dell'accelerazione delle procedure le impongono in ogni caso di prendere la sua decisione quanto prima (v. art. 10, par. 2, del regolamento). Nella seconda fase, che dura quattro mesi, la Commissione ha tempo sufficiente per sentire il punto di vista dei terzi e degli Stati membri.

2.12. *Maggiore trasparenza degli impegni nella seconda fase*

2.12.1. Nella relazione la Commissione europea cerca di migliorare la trasparenza anche nella seconda fase di decisione. Essa afferma che gli impegni delle imprese intervengono di norma solo in un secondo tempo e che ciò si ripercuote negativamente sulla possibilità dei terzi e degli Stati membri di esprimere il loro punto di vista. Per questo motivo la Commissione suggerisce che anche per la seconda fase il termine di quattro mesi sia prorogato per un periodo massimo di un mese. Aggiunge che il regolamento potrebbe prevedere espressamente la possibilità che le imprese pubblicino gli impegni sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee prima della decisione circa la compatibilità.

2.12.2. Il Comitato nutre notevoli riserve in merito a tali proposte. Ribadisce che anche a questo proposito non è opportuno appesantire la procedura allungando i tempi. L'esigenza dei terzi di far conoscere il proprio punto di vista non dovrebbe prevalere sull'interesse delle imprese di ottenere in tempi brevi la certezza del diritto sui loro progetti. La Commissione europea ha peraltro la possibilità di far conoscere quanto prima le sue condizioni ed oneri. In tal modo ci sarebbe tempo sufficiente per ascoltare il punto di vista degli Stati membri e dei concorrenti. Un ulteriore appesantimento delle complesse disposizioni contribuisce solo a rendere più insicure le imprese e a compromettere la certezza del diritto. Gli impegni delle imprese sono peraltro pubblicati sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee sin dalla seconda fase: ciò è sufficiente perché qualsiasi terzo interessato dalla decisione può adire al tribunale di prima istanza. La pubblicazione della

decisione sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee unitamente alle condizioni e agli oneri consente anche ai terzi di prendere contemporaneamente conoscenza delle condizioni.

2.12.3. Il Comitato appoggia in ogni caso la ricerca di una maggiore trasparenza da parte della Commissione. In concreto occorre aumentare la quantità e la qualità delle informazioni nella prima e nella seconda fase della procedura. Il Comitato ritiene in particolare che le parti in causa dovrebbero poter effettuare un più accurato esame dei dossier e disporre della proposta preliminare di decisione nei termini in cui viene presentata al Comitato consultivo per il controllo delle concentrazioni. In tal modo possono esprimere il loro punto di vista allo stesso Comitato consultivo, nel rispetto dell'obbligo giuridico della consultazione. Inoltre, come già proposto dal Comitato ⁽¹⁾, i comunicati stampa della Commissione dovrebbero essere più completi e riportare le opinioni delle imprese.

2.12.4. Il Comitato approva la proposta di migliorare la politica dell'informazione anche per consentire a «terzi» che dimostrano di avere sufficiente interesse in un progetto di concentrazione di presentare in tempo utile una richiesta di audizione di far conoscere il loro punto di vista. Tra questi vanno in particolare annoverati i «rappresentanti riconosciuti dei lavoratori» delle imprese interessate. Il Comitato ha accennato a questa esigenza già nel parere in merito alla «Proposta modificata di regolamento (CEE) relativo al controllo delle operazioni di concentrazioni tra imprese» ⁽²⁾. In taluni casi le imprese partecipanti all'operazione hanno però fornito informazioni insufficienti o tardive, con la conseguenza che i rappresentanti dei lavoratori legalmente riconosciuti non hanno avuto la possibilità di presentare una richiesta di audizione in tempo utile, a norma dell'art. 18, par. 4, e hanno dunque potuto rappresentare gli interessi dei lavoratori coinvolti solo in maniera formale dinanzi alla Commissione europea o alle autorità responsabili degli Stati membri. Alla luce di tali esperienze, la Commissione dovrebbe stilare, con la collaborazione degli Stati membri, una proposta che garantisca ai rappresentanti dei lavoratori delle imprese partecipanti alla concentrazione legalmente riconosciuti di chiedere in tempo alla Commissione di essere ascoltati e di pronunciarsi in merito al progetto di concentrazione nel quadro di un'audizione formale. In tale contesto andrebbe esaminato anche il suggerimento formulato dalla Confederazione europea dei sindacati, la CES, alla Commissione per migliorare la procedura di consultazione. In proposito la CES s'ispira soprattutto alla prassi della Monopolis and Mergers Commission del Regno Unito (MMC).

2.13. *Modifiche relative agli istituti di credito e agli altri istituti finanziari (art. 5, par. 3, lettera a), del regolamento)*

2.13.1. Nella relazione la Commissione europea ritiene che «al criterio definito in funzione del bilancio (il fatturato) vada sostituito il concetto di proventi di gestione quale figura nella Direttiva 86/635».

⁽¹⁾ GU n. C 34 del 2. 2. 1994, pag. 83.

⁽²⁾ GU n. C 208 dell'8. 8. 1988.

2.13.2. A giudizio del Comitato tale suggerimento presenta taluni vantaggi in quanto la scelta dei proventi di gestione offre una soluzione più logica e coerente di quella consentita dalle disposizioni attualmente in vigore. Data però la necessità di verificare nuovamente a fondo i dettagli tecnici del computo dei proventi di gestione, il Comitato non può per il momento prendere posizione al riguardo. 2.13.3. A norma dell'art. 5, par. 1, secondo comma, del Regolamento il fatturato è calcolato con riferimento al luogo in cui è stabilito l'acquirente del prodotto o dei servizi. Il Comitato giudica molto costoso, per non dire impossibile, calcolare i proventi delle banche con riferimento al luogo in cui è stabilito il destinatario della prestazione. Sarebbe quindi di gran lunga preferibile riferire il fatturato degli istituti di credito e di altri istituti finanziari al luogo in cui è stabilito l'istituto della banca (agenzia, filiale) che registra l'operazione traendone dei proventi.

2.14. *Criteri di valutazione*

2.14.1. La Commissione europea sottolinea che il regolamento si propone innanzi tutto di evitare distorsioni di concorrenza all'interno di un'economia aperta di mercato. Tuttavia, il regolamento prevede altresì che la Commissione, nel valutare le fusioni d'importanza comunitaria, si attenga al quadro generale per la realizzazione degli obiettivi fondamentali del Trattato sull'Unione europea (tredicesimo considerando del regolamento). Il Comitato auspica che la Commissione, fermo restando il suo compito principale di assicurare una concorrenza efficace, tracci le sue diagnosi sui futuri sviluppi dei mercati tenendo presente per quanto possibile gli obiettivi comunitari sopracitati.

2.14.2. Al riguardo il Comitato sottolinea l'idea della Commissione secondo cui sarebbe erroneo consentire il crearsi di posizioni dominanti che ostacolano un'efficace concorrenza sul mercato comunitario. Una tale politica potrebbe danneggiare in primo luogo i consumatori, provocherebbe la disintegrazione dei mercati e andrebbe a scapito non solo delle stesse imprese europee bensì anche dei posti di lavoro. Si rileva peraltro che, come fatto presente dal Comitato, nell'art. 2, par. 1, il regolamento offre un quadro flessibile per tener conto anche dell'evoluzione futura delle strutture, della concorrenza effettiva o potenziale da parte d'imprese stabilite all'interno e al di fuori della Comunità, al pari dei progressi in campo tecnico ed economico.

2.15. *Imprese comuni*

2.15.1. Il Comitato conviene con la Commissione europea sul fatto che la distinzione tra imprese comuni aventi natura di concentrazione e di cooperazione è attualmente inadeguata. La Commissione ha cercato di sciogliere questo nodo mediante un pacchetto di misure

(ampliamento dei regolamenti in vigore in materia di esenzioni e pubblicazione di linee guida). Essa ha inoltre tentato di trattare allo stesso modo tutti i tipi di imprese comuni (aventi cioè natura sia di cooperazione sia di concentrazione) accelerando le procedure in caso di « imprese comuni strutturali » (v. anche 2.1).

2.15.2. Il Comitato considera queste misure come un passo importante nella giusta direzione. Tuttavia le imprese comuni di cooperazione presentano il grande svantaggio di non rientrare completamente nella « sfera di competenze » esclusiva della Commissione. Com'è noto, esse vengono valutate in base ai principi enunciati agli articoli 85 e 86 del Trattato CE e alle disposizioni del Regolamento 17/62. Dato che nella maggior parte dei casi la Commissione decide con comunicazioni amministrative (comfort letters), le imprese si trovano di fronte ad una grande incertezza giuridica in quanto tali comunicazioni amministrative non sono riconosciute né dai tribunali nazionali né dalle autorità nazionali competenti in materia di concorrenza. Il Comitato sollecita dunque la Commissione a « rivalutare » le sue « comfort letters » e/o a modificare il Regolamento 17/62. In proposito sarebbe opportuno creare un parallelismo tra il regolamento sul controllo delle concentrazioni (art. 6, par. 1, lettera b)) e una corrispondente disposizione nel Regolamento 17/62.

2.15.3. Come ha sostenuto il Comitato nel parere in merito alla XXII relazione sulla concorrenza, è inoltre auspicabile procedere ad un aggiornamento della « comunicazione » della Commissione concernente le operazioni di concentrazione e di cooperazione, a norma del Regolamento 4064/89, tenendo presenti i nuovi sviluppi nella prassi amministrativa.

2.16. *Imprese comuni « de minimis »*

2.16.1. Il Comitato si compiace delle idee ventilate dalla Commissione europea per l'introduzione di una procedura di notifica e di esame semplificata per le imprese comuni più piccole, designate come « de minimis ». Al riguardo il Comitato presuppone che

rimarrà garantita la consultazione dei terzi. Adottando procedure di esame semplificate si consentiranno snellimenti amministrativi per le imprese e un minor carico di lavoro per la Commissione. Al tempo stesso verrebbe ad avere maggiore efficacia la cosiddetta « dottrina degli effetti », che è accettata dal diritto internazionale: in pratica dovrebbero essere esaminate dalla Commissione europea solo quelle concentrazioni transfrontaliere che producono effetti sensibili sulle condizioni della concorrenza nel mercato comune.

2.16.2. Il Comitato giudica inoltre necessario uno snellimento generale di tutte le disposizioni in materia di notifica. Dinanzi alla crescente globalizzazione dell'economia, e data la conseguente sempre maggiore complessità delle procedure, è indispensabile che le autorità competenti in materia di concorrenza riescano a separare i casi importanti da quelli di minor rilievo. È necessario puntare sullo snellimento delle procedure e su una concentrazione dei lavori. I formulari di notifica semplificati (la Commissione contempla le parti 1 e 2 del formulario CO) ed alcune informazioni supplementari sul mercato non dovrebbero limitarsi alle imprese comuni aventi natura di concentrazione. Una tale procedura (di notifica) in due fasi dovrebbe piuttosto estendersi all'intero ambito della cooperazione la quale è valutata in base alle disposizioni del Regolamento 17/62 a norma del disposto degli articoli 85 e 86 del Trattato CE. Ciò favorisce in particolare le PMI e alleggerisce i costi. Così facendo si creerebbe inoltre un ulteriore e opportuno parallelismo tra le procedure di concentrazione e di cooperazione.

2.17. *Il calcolo del fatturato delle imprese comuni*

2.17.1. Il Comitato conviene con la Commissione europea nel giudicare superflua una modifica dell'art. 5, par. 5, del regolamento in merito al calcolo del fatturato delle imprese comuni. Nella prassi amministrativa la Commissione ha trovato sistemi idonei per risolvere senza problemi la questione del calcolo. La stabilità della norma giuridica nel tempo accresce inoltre il valore del regolamento e rende più accettabile la prassi amministrativa.

Bruxelles, 6 luglio 1994.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Susanne TIEMANN
