

# Gazzetta ufficiale

## delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 19

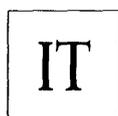
41° anno

21 gennaio 1998

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	349 <sup>a</sup> sessione plenaria di 29 e 30 ottobre 1997	
98/C 19/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma di azione comunitaria 1999-2003 sulla prevenzione delle lesioni personali, nel contesto del quadro di azione nel settore della sanità pubblica» . . . . .	1
98/C 19/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitaria 1999-2003 sulle malattie rare nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica» . . . . .	4
98/C 19/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitaria 1999-2003 sulle malattie connesse con l'inquinamento nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica» . . . . .	6
98/C 19/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 93/6/CEE del Consiglio relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi» . . . . .	9
98/C 19/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi» . . . . .	17

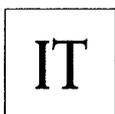


Prezzo: 25 ECU

Spedizione in abbonamento postale gruppo I/70% — Milano.

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
98/C 19/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che istituisce un sistema di valutazione della sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano gli aeroporti della Comunità» . . . . .	20
98/C 19/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «Intermodalità e trasporto merci intermodale nell'Unione europea — Un approccio di sistema per il trasporto merci/Strategie e interventi a favore dell'efficienza, della qualità dei servizi e della sostenibilità del trasporto merci»» . . . . .	25
98/C 19/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio «Consultazione sul Libro verde per una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazioni in Europa»» . . . . .	28
98/C 19/09	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Consiglio concernente un programma pluriennale di promozione delle fonti energetiche rinnovabili nella Comunità — Altener II» . . . . .	32
98/C 19/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione «Panoramica della politica e delle azioni energetiche»» . . . . .	37
98/C 19/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore» . . . . .	39
98/C 19/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 94/45/CE del Consiglio, del 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che estende la Direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord» . . . . .	44
98/C 19/13	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante seconda modifica del Regolamento (CEE) n. 1360/90 che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale» . . . . .	45
98/C 19/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante adozione di un programma d'azione comunitaria inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione indiretta nel mercato interno (programma FISCALIS)» . . . . .	48
98/C 19/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3330/91 del Consiglio relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri» . . . . .	49
98/C 19/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3330/91 del Consiglio relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri, per quanto riguarda la nomenclatura dei prodotti» . . . . .	52
98/C 19/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE — Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (Comitato dell'imposta sul valore aggiunto)»	56



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
98/C 19/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/12/CEE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa»	60
98/C 19/19	Parere del Comitato economico e sociale su: — il tema «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea — Libro verde della Commissione», e — il tema «Salute dei consumatori e sicurezza alimentare — Comunicazione della Commissione»	61
98/C 19/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che fissa le disposizioni generali complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per quanto riguarda il latte alimentare»	70
98/C 19/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca»	71
98/C 19/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: "Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico"»	72
98/C 19/23	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Cambiamento climatico: definire un approccio dell'Unione europea per la conferenza di Kyoto"»	85
98/C 19/24	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione energetica del cambiamento climatico» (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni)	87
98/C 19/25	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici»	91
98/C 19/26	Parere del Comitato economico e sociale in merito al tema «Il mercato unico e la protezione dell'ambiente: compatibilità o conflitto (Osservatorio del mercato interno)»	95
98/C 19/27	Parere del Comitato economico e sociale riguardante «L'ampliamento dell'Unione europea»	102
98/C 19/28	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione "Proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell'occupazione degli Stati membri — 1998"»	108
98/C 19/29	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione dal titolo "Agenda 2000"»	111
98/C 19/30	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulle azioni comunitarie concernenti il turismo (1995/1996)»	116
98/C 19/31	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione»	120
98/C 19/32	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alle statistiche congiunturali»	125
98/C 19/33	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofruttili»	126

## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma di azione comunitaria 1999-2003 sulla prevenzione delle lesioni personali, nel contesto del quadro di azione nel settore della sanità pubblica»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/01)

Il Consiglio, in data 6 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 129, paragrafo 4, del Trattato che istituisce la Comunità 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 del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Maddocks (correlatori: Linssen e Wahrolin), in data 7 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 75 voti favorevoli, 3 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. La Comunicazione della Commissione sul quadro di azione nel settore della sanità pubblica<sup>(2)</sup> ha stabilito i criteri per individuare le priorità di intervento dei futuri programmi di azione della Comunità. Ha inoltre identificato e presentato alcune di queste priorità d'azione fra cui la prevenzione delle lesioni personali, le malattie legate all'inquinamento e le malattie rare. La Commissione ha recentemente elaborato opportuni programmi in questi tre settori.

1.1.1. L'attuale proposta di programma di azione sulla prevenzione delle lesioni personali (1999-2003) si fonda sull'articolo 129 del Trattato e si inquadra nel principio della competenza condivisa tra la Comunità e gli Stati membri.

1.1.2. Il programma risponde alle richieste di provvedimenti specifici rivolte alla Commissione dal Parlamento europeo e dal Consiglio<sup>(3)</sup> nell'intento di promuovere la salute pubblica contribuendo sia ad azioni volte a ridurre l'incidenza delle lesioni personali, favorendo una più efficace diffusione e applicazione delle tecniche di prevenzione il cui valore è ampiamente riconosciuto dagli esperti, sia al rafforzamento delle capacità degli enti responsabili per la salute pubblica di realizzare efficaci azioni di prevenzione.

1.2. Il concetto di «lesioni personali» è molto ampio e comprende in linea di principio tutti i tipi di danni alla salute derivanti da cause esterne (in contrapposizione al concetto di «malattia»). Nella Comunità europea tali lesioni costituiscono la principale causa di morte a tutte le età fino ai 34 anni ed oltre i 75 anni.

<sup>(1)</sup> GU C 202 del 2. 7. 1997, pag. 20.

<sup>(2)</sup> COM(93) 559 def., 24. 11. 1993 — Parere del CES: GU C 388 del 31. 12. 1994.

<sup>(3)</sup> Risoluzione del PE del 19 novembre 1993 — GU C 329 del 6. 12. 1993 — Risoluzione del Consiglio del 27. 5. 1993 — GU C 174 del 25. 6. 1993.

1.3. L'attuale proposta della Commissione si concentra su pochi temi prioritari nel vasto ambito rientrante nel concetto di «lesioni personali», selezionati in base ai seguenti criteri:

- il tema dovrà riguardare un'importante causa di lesioni personali e di mortalità che sia possibile evitare;
- non si dovrà trattare di un tema già affrontato da altre azioni comunitarie;
- ci dovranno essere buoni presupposti per interventi efficaci in termini di costi;
- i provvedimenti proposti dovranno generare un valore aggiunto comunitario consolidando e integrando gli sforzi compiuti a livello nazionale e sovranazionale.

1.3.1. I temi selezionati sono:

- incidenti di cui sono vittime i bambini, i giovani e gli anziani nell'ambiente domestico e nel tempo libero;
- incidenti di cui sono vittime i bambini nella scuola;
- suicidio e altre forme meno gravi di autolesionismo volontario (spesso definito parasuicidio);
- capacità di prevenzione delle lesioni.

1.4. Le azioni di incentivazione proposte sono di due tipi:

- sostegno alla condivisione — e allo sviluppo condiviso — di competenze, in particolare per quanto riguarda la scelta degli interventi e l'epidemiologia delle lesioni;
- incentivi al miglioramento della qualità dei dati relativi alle lesioni personali, indispensabili per individuare situazioni, prodotti, comportamenti e luoghi a rischio.

1.5. Gli strumenti adeguati per il raggiungimento dei suddetti obiettivi a livello comunitario sono:

- incentivi e sostegno alla creazione di reti;
- diffusione di informazioni sulle campagne di prevenzione;
- miglioramento della qualità dei dati;
- sostegno agli studi e alle ricerche tecniche sui fattori di rischio delle lesioni;
- assistenza agli Stati membri nel coordinamento di politiche e programmi;
- sviluppo degli aspetti di sanità pubblica negli altri programmi comunitari.

1.6. La valutazione delle azioni attuate nel quadro del programma sarà articolata in due relazioni: una relazione valutativa nel terzo anno del programma e una relazione finale sull'attuazione del programma. Tali

relazioni conterranno informazioni sui finanziamenti comunitari nei vari settori di intervento nonché i risultati delle valutazioni.

1.7. In base alle attuali previsioni finanziarie, la dotazione finanziaria per l'attuazione del programma per il 1999 sarà di 1,3 milioni di ecu. Il costo dell'operazione per i restanti quattro anni (2000-2003) verrà determinato in seguito alla definizione delle future previsioni finanziarie della Comunità.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato si congratula con la Commissione per le recenti proposte di programmi di azione nel contesto della comunicazione riguardante il settore della sanità pubblica. Tali programmi testimoniano la volontà di seguire in detto settore un approccio più orizzontale in base al quale la promozione della salute deve comprendere tutti gli aspetti dell'ambiente in cui viviamo. Il Comitato aveva già auspicato tale approccio nel parere in merito alla suddetta comunicazione<sup>(1)</sup>.

2.2. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione concernente la promozione della salute pubblica attraverso la prevenzione delle lesioni personali. Costata inoltre con soddisfazione che il nuovo articolo 129, paragrafo 1, del Trattato contiene un riferimento più specifico a questo tipo di azioni: «L'azione della Comunità (...) si indirizza (...) all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana.»

2.3. Esprime inoltre particolare soddisfazione riguardo al fatto che, come emerge dall'attuale proposta, la Commissione stia effettuando un'analisi più approfondita delle condizioni di salute in determinate classi di età (es. bambini, giovani e anziani) e ambienti sociali (es. ambiente domestico e scuola). Detta analisi è in linea con il «nuovo approccio» alla politica della sanità pubblica proposto dal Comitato nel contesto della comunicazione concernente tale settore<sup>(2)</sup>.

2.4. La proposta in esame mira a favorire la condivisione delle competenze di natura tecnica e non tecnica disponibili nel campo della prevenzione delle lesioni personali a livello sia degli Stati membri sia comunitario. Questo obiettivo rispecchia i principi enunciati nel parere in merito alla comunicazione sopracitata<sup>(3)</sup>, nei quali si sottolineava la necessità di coinvolgere tutti i soggetti interessati al fine di fornire una base scientifica/tecnica più solida e di prevenire la duplicazione degli sforzi nel settore della sanità pubblica. Il loro coinvolgi-

(1) Cfr. pag. 6 del parere, GU C 388 del 31. 12. 1994.

(2) Cfr. pag. 7 del parere, GU C 388 del 31. 12. 1994.

(3) Cfr. pag. 7 del parere, GU C 388 del 31. 12. 1994.

mento dovrebbe essere garantito ad uno stadio quanto più possibile precoce.

2.4.1. Il Comitato evidenzia l'importanza del ruolo delle organizzazioni di volontariato che dispongono di esperienze riconosciute e preziose in questo settore.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Articolo 3: Bilancio. Il Comitato comprende, da un lato, i motivi della relativa esiguità del bilancio destinato all'attuazione del programma d'azione (1,3 mecu). Dall'altro, la Commissione fornisce chiare prove dell'efficacia dei provvedimenti proposti in termini di costi<sup>(1)</sup>. Per questo motivo, dato che i fondi sono stati assegnati solo fino al 1999, il Comitato reputa indispensabile garantire fin dall'inizio la continuità del programma fino all'anno 2003, cioè sino alla fine del periodo previsto.

3.2. Articolo 4: Coerenza e complementarità. Il Comitato ritiene essenziale che siano garantite la coerenza e la complementarità con altre azioni e programmi comunitari inerenti alla stessa materia, in particolare per quanto riguarda:

3.2.1. Il sistema EHLASS — Dal 1986, nel quadro del sistema EHLASS, si raccolgono dati sugli incidenti sopravvenuti nell'ambito domestico e nel tempo libero<sup>(2)</sup>. Tali informazioni sono state utilizzate fra l'altro nelle campagne di prevenzione, nelle trattative con l'industria per la modifica dei prodotti e per l'introduzione di standard e normative.

3.2.1.1. Il Comitato è a conoscenza del fatto che i servizi della Commissione interessati hanno recentemente completato una relazione finale sull'attuazione e sull'efficacia del sistema EHLASS in base alla quale l'impiego del sistema potrebbe essere prolungato oltre l'attuale data di scadenza prevista per la fine del 1997<sup>(3)</sup>.

3.2.1.2. Il Comitato ritiene che senza l'ausilio del sistema EHLASS il programma di azione sulla prevenzione delle lesioni personali non possa funzionare e chiede che il suo impiego venga prolungato.

3.2.1.3. Come ha affermato nei pareri elaborati in materia<sup>(4)</sup>, il Comitato è inoltre convinto della necessità di perfezionare il sistema, evidenziata anche dalla Commissione nell'attuale proposta. In tale contesto, il Comitato reputa che la Commissione debba pubblicare degli orientamenti circa le metodologie da seguire per la raccolta dei dati al fine di raggiungere la comparabilità delle informazioni fra Stati membri.

3.2.1.4. In questo modo si potrebbe migliorare ulteriormente l'efficacia in termini di costi del sistema EHLASS, fornendo a livello comunitario il valore aggiunto necessario per offrire informazioni sugli incidenti che sopravvengono nell'ambiente domestico e nel tempo libero. Una volta messe a disposizione informazioni affidabili e adeguate, sarà possibile sviluppare obiettivi quantitativi per la riduzione delle lesioni personali che la Commissione giudica fondamentali per raggiungere le finalità del programma di azione proposto.

3.2.2. Sicurezza dei prodotti — Sempre in linea con le osservazioni presentate in merito al sistema EHLASS, il Comitato ritiene inoltre che sarebbe opportuno stabilire un solido collegamento trasversale tra la prevenzione delle lesioni personali e la Direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti<sup>(5)</sup>. In proposito sottoscrive le misure proposte (vedasi tema della capacità di prevenzione delle lesioni) allo scopo di sviluppare gli aspetti di sanità pubblica in altre politiche comunitarie finalizzate alla prevenzione delle lesioni personali, come nel caso della direttiva sopracitata.

3.2.3. Il Comitato accoglie naturalmente con favore le modifiche dell'articolo 129 del Trattato intese a garantire un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed azioni della Comunità.

3.2.4. Monitoraggio sanitario — Nel quadro di un futuro programma di azione comunitario sul monitoraggio sanitario<sup>(6)</sup> potrebbero essere stabiliti indicatori sanitari relativi al tema degli incidenti nell'ambiente domestico. Dal punto di vista del Comitato, per ottenere un'efficace interazione tra i due programmi, è quindi indispensabile evitare qualsiasi duplicazione o sovrapposizione fra le iniziative che essi prevedono.

3.3. Articolo 5: Procedura di comitato. Il Comitato ritiene che gli Stati membri dovrebbero tenere conto del punto di vista dei vari soggetti e interlocutori socioeconomici coinvolti nella prevenzione delle lesioni personali nel designare i componenti del Comitato

<sup>(1)</sup> Cfr. pag. 4, capitolo I, punto 4, COM (97) 178 def., Comunicazione della Commissione riguardante un programma di azione comunitaria sulla prevenzione delle lesioni personali nel contesto del quadro di azione nel settore della sanità pubblica.

<sup>(2)</sup> Decisione del Consiglio 86/138/CEE: GU L 109 del 26. 4. 1986 — Decisione del Consiglio 93/683/CEE: GU L 319 del 21. 12. 1993 — Parere CES: GU C 201 del 26. 7. 1993. Decisione n. 30922/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio: GU L 331 del 21. 12. 1994 — Parere CES: GU C 195 del 18. 7. 1994.

<sup>(3)</sup> Decisione n. 30922/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio: GU L 331 del 21. 12. 1994 — Parere CES: GU C 195 del 18. 7. 1994.

<sup>(4)</sup> GU C 201 del 26. 7. 1993 e GU C 195 del 18. 7. 1994.

<sup>(5)</sup> GU L 228 dell'11. 8. 1992 — Parere CES: GU C 75 del 26. 6. 1990.

<sup>(6)</sup> Proposta: GU C 338 del 16. 12. 1995 — Parere CES: C 174 del 17. 6. 1996.

consultivo che assisterà la Commissione nella definizione dei criteri e delle procedure di selezione e di finanziamento dei progetti nonché della prassi di valutazione del programma stesso.

3.4. Articolo 7: Controllo e valutazione. Il Comitato constata con soddisfazione che è previsto l'invio di copie della relazione valutativa e di attuazione del programma al Comitato stesso.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitaria 1999-2003 sulle malattie rare nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/02)

La Commissione, in data 27 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 129 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale riguardo alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Fuchs e dei correlatori Lemmetty e Linssen, il 7 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 3 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il programma d'azione quinquennale (1999-2003) proposto, che adotta come base giuridica l'articolo 129 del Trattato ed è accompagnato da una comunicazione introduttiva, intende affrontare il problema delle malattie rare nell'Unione europea ad integrazione delle attività attualmente in corso negli Stati membri. Il problema delle malattie rare che, a differenza di quanto avviene negli Stati Uniti, nella maggioranza degli Stati membri non è stato finora affrontato sistematicamente, è stato definito come una delle otto aree prioritarie di azione comunitaria nella comunicazione della Commissione del 1993 sul quadro d'azione nel settore della sanità pubblica<sup>(2)</sup>.

1.2. In risposta a tale comunicazione, sia il Comitato economico e sociale<sup>(3)</sup> sia il Parlamento euro-

peo<sup>(4)</sup> hanno espresso il loro sostegno a favore di un programma d'azione sulle malattie rare. Il Consiglio, inoltre, ha invitato la Commissione a considerare lo stato attuale delle conoscenze e delle esperienze maturate in materia di malattie rare e a studiare la situazione dei medicinali orfani nell'Unione europea<sup>(5)</sup>.

1.3. Per far fronte al problema delle malattie rare, la Commissione propone una serie di azioni specifiche ripartite fra tre gruppi: 1) azioni volte a offrire una migliore informazione sui diversi aspetti delle malattie rare (creazione, ad esempio, di una base dati europea sulle malattie rare), 2) azioni di assistenza ai gruppi di sostegno ai pazienti e alle loro famiglie (costituzione, ad esempio, di tali gruppi e collaborazione fra di loro) e, infine, 3) azioni per far fronte ai raggruppamenti di malattie rare (controllo, ad esempio, delle malattie rare e creazione di gruppi di risposta a tali raggruppamenti).

<sup>(1)</sup> GU C 203 del 3. 7. 1997, pag. 6.

<sup>(2)</sup> COM(93) 559 def.

<sup>(3)</sup> Cfr. parere del CES del 6 luglio 1994 — GU C 388 del 31. 12. 1994.

<sup>(4)</sup> Cfr. risoluzione A4-0311/95 del PE sul programma di azione sociale a medio termine 1995-1997 — GU C 32 del 5. 2. 1996.

<sup>(5)</sup> Cfr. risoluzione del Consiglio del 20. dicembre 1995 — GU C 350 del 30. 12. 1995.

1.4. Per realizzare tali azioni è prevista l'adozione di due metodologie: i) sostegno ai progetti realizzati negli Stati membri e a livello comunitario e ii) sostegno ad altre attività specifiche necessarie per poter perseguire gli obiettivi del programma. La Commissione sarà assistita in questi suoi compiti da un comitato consultivo costituito da rappresentanti degli Stati membri.

1.5. Quanto agli altri due programmi d'azione in materia di sanità pubblica proposti di recente dalla Commissione (prevenzione delle lesioni e malattie connesse con l'inquinamento), è previsto un contributo comunitario pari a 1,3 milioni di ecu per (co)finanziare le azioni intraprese nel corso del primo anno (1999), mentre il contesto finanziario per i restanti quattro anni, nonché gli stanziamenti annui saranno determinati una volta definite le future prospettive finanziarie.

1.6. Parallelamente al programma d'azione proposto, le attività di ricerca incentrate sulla preparazione di medicinali orfani e sulle malattie rare sono finanziate nell'ambito del Quarto programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (1994-1998). La Commissione sta inoltre elaborando un regolamento volto a stabilire una procedura per la designazione dei medicinali orfani e a offrire incentivi alla ricerca, allo sviluppo e alla commercializzazione di tali prodotti.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato accoglie con favore il programma d'azione in quanto rappresenta un passo avanti verso l'adozione di una strategia più sistematica nei confronti del problema delle malattie rare nell'Unione europea. Nutre tuttavia forti dubbi quanto alla possibilità di raggiungere gli obiettivi del programma mediante le risorse previste a tal fine dal bilancio comunitario.

2.2. Per accrescere al massimo l'efficacia di molte delle azioni proposte (come, ad esempio, il controllo delle tendenze a lungo termine) è importante garantire la continuità del programma, anche oltre il 2003.

2.3. Il Comitato, se da un lato ritiene, al pari della Commissione, che le iniziative comunitarie concernenti le malattie rare possano produrre importanti benefici, dall'altro desidera sottolineare la necessità di ulteriori azioni e di un coordinamento al livello degli Stati membri.

## 3. Osservazioni di carattere specifico

3.1. Il Comitato attribuisce grande importanza alla definizione delle «malattie rare». Riconosce la difficoltà di individuare una definizione appropriata per tale termine e conviene sull'opportunità di considerare a tal fine gli aspetti sia quantitativi sia qualitativi. Il Comitato

giudica corretto che si proponga di considerare rare le malattie con una prevalenza, sull'insieme della popolazione comunitaria, inferiore a 5 su 10 000 pur essendo consapevole del fatto che negli Stati Uniti si adotta un criterio meno restrittivo.

3.1.1. La Commissione dovrà garantire che la definizione adottata nel programma d'azione sia coerente con quella del regolamento proposto in materia di medicinali orfani.

3.2. Il Comitato nutre forti riserve in merito agli stanziamenti di bilancio previsti dal programma. In primo luogo, il contributo comunitario proposto per l'attuazione del programma nel corso del primo anno è talmente modesto da poter garantire il finanziamento soltanto di alcune delle azioni prospettate, ed anche in questo caso in misura molto limitata. In secondo luogo, il fatto che il finanziamento relativo agli altri quattro anni non sia affatto garantito, mettendo così in forse il futuro del programma, va visto come una grave carenza.

3.2.1. Perché il programma vada a buon fine, il Comitato ritiene dunque essenziale che il contributo comunitario per il 1999 venga elevato considerevolmente e che le autorità di bilancio garantiscano tale livello di finanziamento anche per gli anni successivi.

3.3. Il Comitato è sostanzialmente d'accordo sulla scelta dei tre obiettivi specifici del programma e sulle azioni concrete proposte nell'ambito di ciascuno.

3.3.1. Per quanto concerne le azioni per una migliore informazione a livello comunitario il Comitato suggerisce di rendere possibile la consultazione via Internet della base dati europea proposta sulle malattie rare. È opportuno inoltre chiarire la distinzione fra le «reti» a cui si fa riferimento nella seconda azione del primo obiettivo e «la collaborazione e il collegamento in rete dei gruppi» previsti dalla seconda azione del secondo obiettivo.

3.3.2. Il Comitato è dell'avviso che Internet (mediante i gruppi di discussione e di scambi di idee) possa anche svolgere l'utilissima funzione di favorire i contatti fra pazienti e professionisti, dal momento che in molti casi le persone affette da malattie rare vivono a grande distanza le une dalle altre.

3.3.3. Quanto alle modalità per far fronte ai raggruppamenti di malattie rare, il Comitato ritiene che, prima di creare delle apposite Task force, occorra in prima istanza raggiungere un accordo di base sul modo di procedere in proposito. Il Comitato fa rilevare che il «Centre for Disease Control», ad esempio, ha messo a punto alcuni orientamenti pratici al riguardo. Tali orientamenti richiedono una differenziazione a seconda del tipo di malattia, dal momento che, com'è ovvio, le strategie da adottare variano considerevolmente da un caso all'altro (ad esempio, ricerca di agenti infettivi, eziologia delle patologie tumorali, cause di una maggiore incidenza delle malattie genetiche).

3.3.3.1. In tale contesto il Comitato tiene a sottolineare l'importanza dei sistemi di controllo delle malattie rare per poter individuare l'evoluzione delle tendenze nel tempo e le diverse incidenze a livello regionale. Dal momento che tali tendenze sono per lo più riconoscibili solo dopo almeno dieci anni, il Comitato ritiene che anche da questo punto di vista sia essenziale garantire la continuità del programma d'azione proposto — anche oltre il 2003.

3.4. La Commissione deve naturalmente garantire coerenza e complementarità fra tutte le iniziative comu-

nitarie collegate alle malattie rare. Ciò vale soprattutto per il programma d'azione proposto, per le iniziative di ricerca in corso o da avviare nel campo delle malattie rare e per il previsto regolamento sui medicinali orfani (dove si rende necessario uno stretto coordinamento fra ricerca, sviluppo e commercializzazione di tali prodotti).

3.5. Il Comitato nota con piacere che, nell'ambito del programma, la Commissione intende incoraggiare la cooperazione con le organizzazioni internazionali competenti e con i paesi terzi, fra cui dovrebbero figurare Giappone e Stati Uniti.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitaria 1999-2003 sulle malattie connesse con l'inquinamento nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/03)

Il Consiglio, in data 27 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 129 del Trattato che istituisce la Comunità 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 del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lemmetty e dei correlatori Fuchs e Linssen, in data 7 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 106 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Commissione ha presentato una comunicazione riguardante un programma di azione comunitaria sulle malattie connesse con l'inquinamento nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica. La comunicazione è accompagnata da una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma di azione comunitaria sulle malattie connesse con l'inquinamento, da attuare nel periodo 1999-2003, nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica.

1.2. Il programma d'azione è basato sugli articoli 3, lettera o), e 129 del Trattato che istituisce la Comunità europea, per i quali la protezione della salute umana

è un obiettivo prioritario. Nella comunicazione del 24 novembre 1993 sul quadro d'azione nel settore della sanità pubblica<sup>(2)</sup>, la Commissione ha definito gli orientamenti per le future azioni comunitarie al fine di conseguire tali obiettivi.

1.2.1. Sulla scia della comunicazione, la Commissione ha inoltre recentemente adottato programmi di azione sulla prevenzione delle lesioni e le malattie rare.

1.3. Il Comitato economico e sociale ha già evidenziato in diverse occasioni il nesso fra inquinamento ambientale e salute. Nel parere del 6 luglio 1994 in merito alla

<sup>(1)</sup> GU C 214 del 16. 7. 1997, pag. 7.

<sup>(2)</sup> Doc. COM(93) 559 def., 24. 11. 1993.

comunicazione della Commissione relativa al quadro d'azione nel campo della sanità pubblica <sup>(1)</sup>, il Comitato ha invitato la Commissione ad adottare un'impostazione globale al riguardo, sottolineando l'importanza dell'ambiente per la tutela della salute.

1.4. La comunicazione in esame e la proposta di programma d'azione riguardano principalmente i problemi sanitari dovuti all'inquinamento ambientale. All'inquinamento sono imputabili molte delle principali cause di morbidità e mortalità nella Comunità europea; fra gli esempi citati dalla Commissione figurano le affezioni respiratorie, le allergie, i tumori, le malattie cardiovascolari e infettive, i disturbi neurologici e l'indebolimento del sistema immunitario. Un problema di crescente importanza è inoltre quello degli effetti negativi, auditivi o di altro tipo, provocati dall'inquinamento acustico.

1.4.1. Le allergie sono fra i disturbi cronici più diffusi nei paesi industrializzati; esse colpiscono fino a un terzo della popolazione e la loro prevalenza è in aumento <sup>(2)</sup>. Giova tuttavia rilevare che nella proposta della Commissione per «allergie» si intendono principalmente le affezioni allergiche respiratorie e non quelle collegate all'alimentazione o al contatto con la pelle.

1.5. La prevenzione delle malattie connesse con l'inquinamento si fonda su tre elementi: in primo luogo la riduzione alla fonte della quantità di agenti inquinanti; in secondo luogo, la limitazione dell'esposizione a detti agenti ed infine l'attenuazione degli effetti sulle persone esposte.

1.6. Sebbene a livello comunitario e nazionale esistano dati sulle malattie associate all'inquinamento, le informazioni disponibili a livello UE non forniscono un quadro preciso del rapporto fra inquinamento ambientale e cattive condizioni di salute.

1.7. La Commissione illustra le azioni intraprese negli Stati membri, a livello internazionale e comunitario per affrontare il problema delle malattie connesse con l'inquinamento.

1.8. Alla luce di tali considerazioni, e tenendo conto delle azioni avviate altrove in questo settore, nonché delle risorse limitate a disposizione, la Commissione propone i seguenti criteri di selezione per determinare le aree prioritarie per il programma:

— le misure di sanità pubblica relative alla malattia in questione non sono già applicate nell'ambito di altri programmi comunitari;

— è comprovato che i livelli attuali di esposizione ad agenti inquinanti rappresentano un rischio per la salute e il numero delle persone esposte a tali agenti è inoltre considerevole;

— la malattia accresce considerevolmente la morbidità e/o mortalità e/o ha una diffusione sempre maggiore;

— le azioni comunitarie apportano un valore aggiunto rispetto alle misure adottate dagli Stati membri.

1.9. Applicando tali criteri, la Commissione identifica le malattie collegate all'inquinamento atmosferico, in primo luogo quelle respiratorie e le allergie, come aree prioritarie per il programma proposto.

## 2. Programma d'azione comunitaria sulle malattie connesse con l'inquinamento 1999-2003

2.1. La Commissione propone un programma d'azione quinquennale incentrato principalmente sulla prevenzione dell'asma e di altre malattie respiratorie e allergie.

2.2. Il programma prevede un maggior livello di informazione sulle malattie connesse con l'inquinamento, il miglioramento della percezione e della gestione dei rischi ed il sostegno a misure mirate alla prevenzione delle malattie in questione.

2.3. La proposta prevede la consultazione di Stati membri, organizzazioni nazionali competenti e paesi terzi. Il programma sarà inoltre soggetto a valutazione continua; verranno elaborate relazioni valutative ad intervalli regolari.

2.4. La proposta definisce il contesto finanziario solo per il primo anno del programma (1999), rimandando a una data ulteriore la decisione per gli ultimi quattro anni.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione e la proposta per un programma di azione comunitaria. Complessivamente, il documento rivela un livello di competenze e di conoscenze specifiche molto elevato.

3.2. Il Comitato approva il programma d'azione in quanto è ben strutturato e le misure proposte sono definite chiaramente. Esso è inoltre opportuno, fondato e prevede un contributo essenziale della Comunità alle misure attuate nel settore della sanità pubblica. Anche se si dispone già di ampie informazioni sulle malattie

<sup>(1)</sup> GU C 388 del 31. 12. 1994.

<sup>(2)</sup> European Allergy White Paper (Libro bianco europeo sulle allergie), The UCB Institute of Allergy, maggio 1997.

connesse con l'inquinamento, il programma apporterà un prezioso valore aggiunto.

3.2.1. Il Comitato giudica particolarmente utili le sintesi delle misure varate a diversi livelli presentate dalla Commissione. È inoltre convinto che la combinazione di misure orizzontali e mirate specificamente a tali malattie sia fattibile.

3.2.2. Il Comitato evidenzia l'importanza di ridurre alla fonte la quantità di agenti inquinanti.

3.3. Le diverse osservazioni che il Comitato formula non sminuiscono comunque il valore della proposta o l'importanza dell'argomento.

#### 4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Per quanto riguarda il primo obiettivo specifico del programma d'azione («Migliorare le informazioni»), il Comitato desidera evidenziare l'importanza della raccolta di dati scientifici sul nesso causale fra inquinamento e malattia, e del raffronto e della valutazione dei dati disponibili sulla causalità in collaborazione con gli Stati membri.

4.2. Quanto al secondo obiettivo specifico («La percezione e la gestione dei rischi»), il Comitato rileva che, allo scopo di evitare allarmismi ingiustificati tra la popolazione e di incoraggiare i cittadini a ridurre al minimo l'esposizione ai rischi ambientali, occorre molto di più che non la semplice diffusione di informazioni. Le ricerche condotte nel settore della comunicazione dei rischi mostrano che la gente si sente più rassicurata da un'informazione adeguata che tiene debito conto delle sue preoccupazioni, che non da semplici dati. A tal fine, è necessario avere fiducia in coloro che forniscono le informazioni. Occorre inoltre prestare attenzione ad aspetti quali l'ambiente sociale e la competenza delle persone interessate.

4.2.1. A questo proposito, il Comitato sottolinea che la comunicazione e la diffusione di informazioni vanno organizzate con sistematicità; è particolarmente importante studiare preventivamente il gruppo mirato.

4.3. Per quanto riguarda il terzo obiettivo specifico, («Le malattie respiratorie e le allergie») il Comitato evidenzia che, in base agli stessi criteri generali, il programma d'azione avrebbe potuto essere diretto ad altre importanti malattie.

4.3.1. In tale contesto il Comitato intende sottolineare l'importanza della prevenzione anche di altre allergie, come quelle alimentari.

4.4. Il Comitato constata con soddisfazione che gli verranno trasmesse la relazione valutativa e quella sul completamento del programma.

4.5. Il Comitato evidenzia l'importanza della collaborazione con le autorità nazionali, con l'Agenzia europea dell'ambiente, con l'OMS e con i paesi terzi.

4.5.1. Va inoltre riconosciuta l'opera svolta dall'EPA, l'Agenzia statunitense per la protezione dell'ambiente, nel campo della valutazione e gestione del rischio in relazione alle malattie connesse con l'inquinamento. Il Comitato ritiene importante per la Comunità poter beneficiare di tali lavori.

4.6. Per evitare un'inutile ripetizione di lavori, il Comitato sollecita la Commissione a verificare la coerenza e la complementarità delle misure proposte con le azioni previste dal programma d'azione comunitario in materia di monitoraggio sanitario <sup>(1)</sup> e con le altre azioni comunitarie sulle malattie connesse con l'inquinamento, come quelle previste nel quadro del quinto programma d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile <sup>(2)</sup>.

4.7. A giudizio del Comitato, una carenza del programma è rappresentata dalle incertezze relative al finanziamento. Pur comprendendone le ragioni, ritiene auspicabile che la Commissione presenti almeno una bozza del fabbisogno finanziario per gli anni 2000-2003 e che le autorità di bilancio ne garantiscano il successivo soddisfacimento. Un programma pluriennale non deve infatti rischiare di rimanere incompleto per questioni di bilancio.

(1) Proposta: GU C 338 del 16. 12. 1995. — Parere CES: GU C 174 del 17. 6. 1996.

(2) Proposta: GU C 138 del 17. 5. 1993. — Parere CES: GU C 287 del 4. 11. 1992.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 93/6/CEE del Consiglio relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/04)

Il Consiglio, in data 25 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 57, paragrafo 2, e 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 del Comitato in materia, ha adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Levitt, in data 8 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 106 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

### 1.1. Finalità della direttiva sull'adeguatezza patrimoniale e della relativa modifica

1.1.1. La Direttiva del Consiglio 93/6/CEE sull'adeguatezza patrimoniale delle imprese d'investimento e degli enti creditizi realizza l'armonizzazione dei requisiti patrimoniali di tali enti per quanto riguarda le posizioni dei loro portafogli di negoziazione che sono esposti ai rischi di mercato. Per i rischi di mercato si intende la possibilità di subire perdite dovute alle variazioni dei prezzi di mercato. La direttiva del 1993 stabilisce i metodi da applicare al calcolo dei requisiti patrimoniali a copertura delle posizioni in obbligazioni, interessi, titoli azionari, valuta e prodotti finanziari da essi derivanti e fornisce la definizione dei fondi propri che le imprese d'investimento e gli enti creditizi devono mantenere per ottemperare i suddetti requisiti.

1.1.2. Insieme alla Direttiva 93/22/CEE del Consiglio relativa ai servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari, essa fornisce il quadro di coordinamento della regolamentazione prudenziale per le operazioni di investimento che consente il riconoscimento reciproco delle autorizzazioni concesse dalle autorità nazionali. Queste due direttive, insieme a quelle che riguardano specificamente gli enti creditizi e le compagnie di assicurazione, costituiscono il fondamento del mercato unico dei servizi finanziari.

1.1.3. La direttiva sull'adeguatezza patrimoniale è stata adottata in un momento in cui in sedi internazionali più vaste erano in corso trattative dirette ad armonizzare i requisiti patrimoniali per i rischi di mercato. A quel tempo si era prevista l'eventualità di doverla poi modificare di conseguenza (articolo 14). Nel gennaio

1996 il Comitato di Basilea sul controllo bancario ha pubblicato un emendamento all'accordo patrimoniale del 1988 sull'inclusione dei rischi di mercato.

1.1.4. La direttiva del 1993 invitava inoltre la Commissione (articolo 13) a proporre requisiti patrimoniali per le posizioni commerciali in merci e in derivati su merci. L'emendamento del 1996 all'accordo patrimoniale riguarda anche i requisiti patrimoniali relativi a dette posizioni.

1.1.5. La proposta di modifica della Direttiva 93/6/CEE ha lo scopo di adattare il regime di adeguatezza patrimoniale dell'UE a quanto deciso in seno al G-10 dagli alti responsabili della vigilanza e, fatte salve le osservazioni riportate nel capitolo 3, riprende gli elementi essenziali dell'Accordo di Basilea.

1.1.6. Nel parere in merito alla proposta originale della Commissione del 1990 sull'adeguatezza patrimoniale il Comitato si è espresso favorevolmente ed ha utilizzato per la relativa valutazione tre principi guida:

La proposta

- deve creare pari opportunità fra le imprese di investimento operanti sui mercati dei valori mobiliari che sono enti creditizi e quelle che non lo sono;
- deve rafforzare, o perlomeno non far diminuire, l'attrattiva esercitata dalla Comunità in quanto centro finanziario;
- non deve limitare l'accesso ai mercati finanziari compromettendo la concorrenza, l'innovazione e la scelta dei consumatori.

1.1.7. A proposito dei requisiti relativi ai fondi propri derivanti dalla direttiva del 1993 il Comitato osservava inoltre che questi devono «essere tecnicamente quanto più coerenti possibile con gli strumenti di analisi dei rischi di cui gli enti sono già dotati».

<sup>(1)</sup> GU C 240 del 6. 8. 1997, pag. 24.

1.1.8. I suddetti criteri guida rimangono validi per l'esame dell'attuale proposta.

### 1.2. *Enti interessati*

La direttiva proposta verrà applicata a imprese di investimento ed enti creditizi.

### 1.3. *Sintesi delle modifiche*

1.3.1. La proposta comprende tre elementi:

- emendamenti per consentire alle imprese di utilizzare, sotto stretta vigilanza, per il calcolo dei propri requisiti patrimoniali relativi ai rischi di mercato, dei modelli statistici interni piuttosto che il metodo standard illustrato negli allegati I, II, III e VII. Si propone in particolare un nuovo allegato VIII;
- emendamenti per includere nella direttiva del 1993 il rischio sulle posizioni in merci (nuovo allegato VII). Le posizioni in oro verranno tuttavia trattate allo stesso modo delle posizioni in cambi e proprio a questo scopo si propongono emendamenti all'allegato III della direttiva del 1993;
- un emendamento per correggere un'anomalia non intenzionale della direttiva del 1993 secondo la quale l'emissione di prestiti postergati impedisce automaticamente l'inclusione di tali titoli in un portafoglio al quale viene riconosciuta una ponderazione preferenziale del rischio specifico del 2 %, anche nel caso in cui si tratti di emittenti che godono di un rating elevato.

1.3.2. I primi due elementi sono i più significativi. Essi accolgono le proposte di Basilea sui rischi di mercato e saranno analizzati nei particolari qui di seguito. Conformemente alla logica della direttiva del 1993, l'attuale proposta consente di includere i rischi di mercato misurati in base ai nuovi allegati VII e VIII nella definizione ampliata di «fondi propri» creata dalla proposta del 1993.

## 2. Osservazioni di carattere generale

### 2.1. *Motivi per la modifica della direttiva del 1993*

2.1.1. Alcune imprese d'investimento ed enti creditizi utilizzano già modelli interni per ottenere una valutazione più accurata dei rischi ai quali si espongono e controllare meglio i rischi e la gestione del capitale economico dell'impresa. Consentendo l'uso dei modelli

ai fini degli adempimenti di legge previsti per il calcolo dei requisiti relativi alla copertura patrimoniale si incoraggerebbero le imprese ad affinare la comprensione e il controllo dei rischi ai quali sono esposte a vantaggio di tutti gli operatori. Ciò è importante, e torna a vantaggio dei responsabili della vigilanza, dei risparmiatori e degli azionisti, se si tiene conto dei vari scandali che di recente hanno posto in luce la poca comprensione e lo scarso controllo dei rischi di mercato da parte dei vertici di queste imprese.

2.1.2. In proposito non va dimenticato l'aspetto inerente alla concorrenza. L'emendamento all'Accordo di Basilea entrerà definitivamente in vigore alla fine del 1997. Da quel momento gli enti creditizi dei paesi terzi potranno utilizzare modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali relativi ai rischi di mercato. Per quanto la direttiva del 1993 sull'adeguatezza patrimoniale non impedisca alle imprese di utilizzare questi modelli ai fini degli adempimenti di legge relativi al calcolo dell'adeguatezza patrimoniale, essa prevede la condizione che ne risultino requisiti patrimoniali non inferiori a quelli ottenibili con il metodo armonizzato creato dalla medesima direttiva. Il fatto che utilizzando modelli interni i requisiti patrimoniali degli enti risultino meno onerosi rispetto alla direttiva del 1993 dipenderà dalla natura delle posizioni detenute, ma si prevede che in taluni casi saranno inferiori. Ciò non è dovuto ad una riduzione degli standard, ma riflette la convinzione dei responsabili della vigilanza che modelli adeguatamente progettati (e le autorità nazionali saranno tenute ad applicare criteri severi prima di convalidarne l'uso) consentono alle imprese di investimento e agli enti creditizi di individuare, controllare e ridurre più agevolmente i rischi economici e finanziari ai quali sono esposti. Per gli istituti e gli enti interessati ciò comporterà investimenti ragguardevoli per la messa a punto e l'applicazione dei modelli, come anche per le informazioni relative alla gestione e le procedure che i modelli in parola rendono necessarie. D'altro canto, però, potenzialmente ciò offre anche vantaggi significativi che si traducono in una migliore comprensione e in un maggiore controllo dei rischi, come pure in requisiti inerenti all'adeguatezza patrimoniale che tengono conto più accuratamente dei rischi effettivi cui sono esposti i soggetti interessati. Tuttavia, dato che gli Stati membri devono ottemperare almeno ai requisiti minimi stabiliti dalle direttive comunitarie, molte imprese dell'UE non saranno incoraggiate ad utilizzare modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali fino a quando la direttiva sull'adeguatezza patrimoniale non verrà modificata in tal senso.

2.1.3. Ciò comporta un duplice effetto di rilievo per l'UE e le sue imprese:

- alcune imprese dell'UE, dovendo soddisfare requisiti patrimoniali più elevati di quelli altrimenti consentiti dai modelli, rischiano di subire svantaggi competitivi rispetto a imprese di paesi terzi. Ciò equivale a imporre l'inefficienza economica;

— le imprese e i responsabili della vigilanza dell'UE non sono in grado di armonizzare né le disposizioni interne né quelle previste dalle regolamentazioni per la misurazione dei rischi. Come osservava il Comitato nel parere sulla proposta della Commissione del 1990, un tale tipo di armonizzazione incoraggia le imprese ad adoperarsi per migliorare costantemente i propri sistemi di misurazione e gestione dei rischi. È importante, anche nell'interesse della solidità del sistema finanziario e dei consumatori, che le imprese dell'UE continuino ad essere all'avanguardia in questo campo.

Ciò sottolinea la necessità di portare avanti la proposta con urgenza.

2.1.4. È inoltre necessario modificare la direttiva del 1993 al fine di consentire la detenzione di posizioni in merci e in derivati su merci nei portafogli di negoziazione.

2.1.5. La Commissione ha limitato le proprie proposte al minimo necessario per consentire l'immediata attuazione all'interno dell'UE degli standard convenuti a livello internazionale al fine di garantire che la procedura legislativa proceda il più rapidamente possibile. È un fattore positivo sia per la competitività dell'UE, sia perché migliora il controllo dei rischi degli enti finanziari.

## 2.2. *Future modifiche tecniche alla regolamentazione dei servizi finanziari all'interno dell'UE — Mantenere la normativa comunitaria al passo con gli sviluppi del settore*

2.2.1. Il contenuto della proposta della Commissione è altamente tecnico e tiene conto degli sviluppi nell'ambito delle autorità internazionali competenti in materia di regolamentazione. Occorre sottolineare che le discussioni inerenti ad altre questioni tecniche legate a tale proposta procedono sia al livello delle autorità di vigilanza sulle banche in seno alla Banca dei regolamenti internazionali (BRI) e dei responsabili della supervisione sui titoli all'interno dell'Organizzazione internazionale delle commissioni titoli (IOSCO), sia fra entrambi questi due organismi.

2.2.2. In particolare, tra le autorità di vigilanza bancarie proseguono le discussioni sulla messa a punto di modelli per il calcolo del rischio specifico<sup>(1)</sup> e della copertura minima del rischio specifico, fissata al 50 %

<sup>(1)</sup> Il rischio di mercato è composto da due elementi: il rischio generale, che riflette l'andamento generale del mercato, e il rischio specifico, ovvero il rischio che un determinato strumento segua un andamento migliore o peggiore rispetto al mercato nelle contrattazioni giornaliere. Quest'ultimo comprende anche il rischio che un determinato strumento subisca una variazione repentina rispetto al mercato in generale.

della copertura stabilita secondo il metodo standard. La proposta della Commissione (Allegato VIII, punto 5) contiene una disposizione in questo senso che nel prossimo futuro potrebbe essere necessario modificare o eliminare. Il Comitato per la vigilanza bancaria di Basilea prevede anche la possibilità di modificare il proprio accordo sui requisiti patrimoniali alla luce dell'esperienza maturata attraverso test retrospettivi, ad esempio per quanto riguarda il fattore di moltiplicazione.

2.2.3. Occorre quindi trovare dispositivi per garantire che, dal punto di vista tecnico, la legislazione comunitaria rimanga al passo con gli sviluppi all'interno dei mercati e in altri sedi preposte alla regolamentazione. Si può obiettare che direttive complete, come quella attualmente in esame, non lo consentono a causa della lentezza delle procedure legislative. Né la procedura di codecisione vera e propria richiesta per le proposte legislative in materia è veramente necessaria per gli emendamenti riguardanti questo genere di dettagli tecnici. Ciò sottolinea la necessità di ricorrere al dispositivo della procedura di comitato.

2.2.4. Il Comitato raccomanda quindi che vengano elaborate proposte per far sì che la regolamentazione a contenuto altamente tecnico venga al più presto sottoposta alla procedura di comitato. Se la Commissione non ritiene possibile raggiungere questo obiettivo nel prossimo futuro, un'alternativa sarebbe quella di adottare una formulazione meno circostanziata, che consenta ai responsabili della vigilanza di applicare con maggiore flessibilità gli standard stabiliti a livello internazionale e d'integrare tempestivamente modifiche tecniche nelle legislazioni nazionali.

## 3. Osservazioni particolari

3.1. L'articolo 1, paragrafi 1-8, e l'Allegato I, contengono per lo più emendamenti derivanti dalla decisione di includere nel campo d'applicazione della direttiva del 1993 le posizioni in merci e in derivati su merci e di consentire alle imprese di utilizzare modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali. Anche l'Allegato I contiene per lo più emendamenti che dipendono da tali decisioni. Al presente parere è allegata una guida più particolareggiata della proposta della Commissione.

3.1.1. I principali emendamenti sono contenuti nell'articolo 1, paragrafo 6, e nell'Allegato II. Quest'ultimo contiene i due nuovi allegati da aggiungere alla direttiva del 1993, ovvero il nuovo Allegato VII, concernente il rischio sulle posizioni in merci, e il nuovo Allegato VIII relativo all'impiego dei modelli interni. L'articolo 1, paragrafo 6, propone un regime transitorio che le autorità competenti possono applicare alle imprese di investimento che non sono ancora in grado di utilizzare i modelli di calcolo del rischio sulle posizioni in merci secondo il metodo presentato nell'Allegato VIII, ma per le quali il metodo standard contenuto nell'Allegato VII non è considerato appropriato.

Per agevolare la comprensione l'analisi della proposta verrà suddivisa in base ai due principali elementi identificati sopra, ovvero i modelli interni e le posizioni in merci.

### 3.2. I modelli interni

3.2.1. Le imprese potranno utilizzare modelli per il calcolo dei requisiti patrimoniali relativi al rischio di tasso d'interesse, ai rischi relativi ai valori mobiliari, al rischio di cambio e al rischio sulle posizioni in merci. L'impiego di tali modelli è soggetto all'approvazione preliminare delle autorità competenti e deve ottemperare una serie di severi criteri qualitativi e quantitativi. Detti criteri seguono le decisioni adottate a livello internazionale a Basilea.

3.2.2. La funzione dei criteri qualitativi è quella di garantire che le imprese che utilizzano i modelli si attengano a standard di gestione dei rischi di mercato che siano validi dal punto di vista dell'impostazione e vengano applicati correttamente. Tali criteri vengono illustrati ai punti 2-4 dell'Allegato VIII. Il loro rigore serve a garantire che l'impiego di modelli interni non provochi l'attenuazione degli standard di regolamentazione, ma inevitabilmente la loro formulazione lascia un ampio margine di discrezione alle autorità competenti, che lo utilizzeranno per tener conto della natura delle singole imprese. Si sottolineano in particolare le responsabilità dell'amministrazione e della direzione nel garantire la serietà degli standard e l'efficacia dei controlli. Sebbene ci si possa attendere standard di vigilanza elevati da tutti gli enti, individualmente i controlli dovranno essere modulati in base alla tipologia delle attività dell'ente di volta in volta considerato e della sua diffusione geografica.

3.2.3. I criteri quantitativi, illustrati ai punti 9-11 dell'Allegato VIII, stabiliscono i parametri statistici minimi per il calcolo dei rischi e ricalcano i requisiti di Basilea. L'intervallo di confidenza unilaterale del 99 % indica che il modello deve dare un «valore a rischio» (VAR) uguale o superiore ai risultati d'esercizio 99 volte su 100, ovvero che 99 volte su 100 gli enti che utilizzano questi metodi non dovrebbero subire perdite superiori ai VAR calcolati.

3.2.4. I requisiti patrimoniali delle imprese che impiegano modelli interni saranno superiori all'entità del VAR del giorno precedente oppure pari alla media del VAR giornaliero nei 60 giorni operativi precedenti, moltiplicata per il fattore di moltiplicazione 3. Se il programma di test retrospettivi rivela lacune del modello o inerenti al sistema di controllo interno all'ente, il fattore di moltiplicazione può essere portato a 4 mediante l'aggiunta di un fattore di maggiorazione. Il fattore di moltiplicazione 3 e la possibilità di aggiungere un fattore

di maggiorazione rendono di fatto l'approccio molto prudente. Ciò implica l'accantonamento di grandi riserve di capitale per compensare i rischi di mercato. Gli istituti finanziari sostengono che l'approccio è eccessivamente cautelativo, che il fattore di moltiplicazione 3 è troppo elevato e che implica l'accantonamento di riserve di capitale troppo ingenti a fronte dei rischi di mercato. In particolare si è osservato che il fattore di moltiplicazione fa sì che l'impiego di modelli più sofisticati non sia adeguatamente premiato. Infatti, un fattore minimo di 3 viene applicato comunque, anche alle banche che utilizzano i modelli più perfezionati. Il Comitato di Basilea si è impegnato a ridiscutere questo problema in futuro e non si possono quindi escludere modifiche.

3.2.5. È opportuno osservare che la volatilità deve essere calcolata in base ad un periodo di attività di almeno un anno. Tuttavia, in alcune circostanze la volatilità storica può avere un'utilità limitata, ad esempio nel caso di mercati «non liquidi», emergenti o in fase di deregolamentazione o di prodotti finanziari complessi. In questi casi è importante che gli enti creditizi utilizzino dati che rispecchino in maniera realistica i rischi esistenti e abbiano messo a punto dispositivi per evitare l'esposizione a questi fattori di rischio. È auspicabile che la proposta chiarisca meglio questo punto.

3.2.6. Le imprese dovranno inoltre fornire le prove dell'accuratezza dei propri modelli effettuando regolarmente valutazioni a posteriori, confrontando cioè i risultati d'esercizio delle imprese alle quali si è applicato il modello con le previsioni del modello stesso. Le proposte della Commissione concernenti i test retrospettivi (punto 7 dell'Allegato VIII) presentano una serie di problemi che potrebbero mettere gli enti comunitari in una posizione di svantaggio nei confronti della concorrenza senza offrire in compenso significativi benefici in termini di tutela degli investitori e di rafforzamento del sistema finanziario.

### 3.2.7. Il requisito dei test retrospettivi svolti quotidianamente

Si tratta di una questione di primaria importanza. Gli enti saranno tenuti ad effettuare giornalmente test retrospettivi, confrontando il «valore a rischio» con i risultati d'esercizio sia effettivi che ipotetici<sup>(1)</sup>. Si tratta di un requisito oneroso e gravoso ben più severo dei

<sup>(1)</sup> Per «risultati ipotetici» in questo contesto s'intende la variazione ipotetica del valore di portafoglio di un'impresa fra le chiusure delle contrattazioni in giorni successivi presumendo che il portafoglio non abbia subito alcuna modifica. (A prescindere dai risultati dell'argomentazione qui avanzata è indispensabile che il testo del secondo capoverso del punto 7 dell'allegato VIII venga decisamente chiarito sotto questo profilo).

requisiti previsti a Basilea. L'Accordo di Basilea esorta gli enti creditizi a sviluppare la capacità di effettuare test retrospettivi utilizzando entrambi i tipi di requisiti, ma prevede che i responsabili della vigilanza possano attribuire un'importanza diversa a ciascuno di essi.

3.2.8. Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe concentrare la propria attenzione sui test rapportati ai risultati d'esercizio effettivi, lasciando ai responsabili della vigilanza a livello nazionale la facoltà di decidere quanta importanza attribuire ai test rapportati ai risultati ipotetici.

3.2.9. I test retrospettivi rapportati ai risultati ipotetici forniscono una prova puramente statistica della correttezza del modello. I test rapportati ai risultati effettivi aiutano a capire fino a che punto il modello identifichi tutti i rischi d'esercizio ai quali la banca è esposta. Essi mettono infatti alla prova l'efficacia del modello in situazioni reali.

3.2.10. Vi è inoltre una questione di ordine pratico. L'esecuzione di due serie di test retrospettivi giornalieri non è un'operazione da sottovalutare. È pure opportuno osservare che le verifiche volte a garantire l'accuratezza dei risultati effettivi devono essere molto più rigorose in quanto verranno utilizzate per i documenti contabili a fini gestionali, di legge e fiscali (conto profitti e perdite). Inoltre, la determinazione su base giornaliera dei risultati ipotetici per ciascun aspetto delle operazioni d'esercizio di una banca è molto dispendiosa (specialmente in termini di calcolo). Naturalmente, in conclusione contano i risultati d'esercizio effettivi, che determinano la solvibilità delle istituzioni finanziarie. Anche per questo motivo l'attenzione delle imprese e dei responsabili della vigilanza dovrebbe concentrarsi principalmente sui test rapportati ai risultati effettivi.

3.2.11. Si fa presente che nell'attuare le disposizioni di Basilea gli Stati Uniti hanno scelto di concentrarsi esclusivamente sui risultati d'esercizio effettivi.

3.2.12. La proposta della Commissione deve essere ulteriormente chiarita. Si tratta di una questione tecnica, ma importante per garantire la coerenza dei test retrospettivi come strumenti di controllo. L'Allegato VIII, punto 7, prevede che il coefficiente di rischio calcolato secondo il modello (che impiega un periodo di detenzione di 10 giorni) venga messo a confronto con la variazione effettiva del valore del portafoglio. Se questo punto rimane invariato le imprese dovranno confrontare i requisiti patrimoniali generati dal loro modello per tener conto della variazione di prezzo nell'arco di 10 giorni con i profitti o le perdite relativi ad 1 giornata. Ciò falserebbe i risultati e non costituirebbe una valutazione adeguata dei modelli utilizzati.

3.2.13. Nel documento del Comitato di Basilea sul sistema di controllo per l'impiego dei test retrospettivi associati al metodo dei modelli interni per il calcolo dei requisiti patrimoniali relativi ai rischi di mercato si precisa (pag. 3) che, data l'utilizzazione di risultati di esercizio giornalieri, il sistema di test retrospettivi qui descritto richiede l'impiego di misure di rischio calibrate su un periodo di detenzione rapportato ad 1 giorno. Per evitare qualsiasi dubbio e garantire la coerenza dei programmi di test retrospettivi la Commissione dovrebbe seguire l'impostazione del Comitato di Basilea precisando che per i test retrospettivi va utilizzato un periodo di detenzione di 1 giorno.

### 3.2.14. Scarsa chiarezza circa il fattore di maggiorazione

Se nei modelli interni delle imprese i test retrospettivi rivelano lacune sostanziali, ma non così gravi da mettere in questione la correttezza di fondo del modello, le autorità competenti possono imporre l'uso di un «fattore di maggiorazione». Quest'ultimo consiste in un coefficiente da 0 a 1 da aggiungere al fattore di moltiplicazione, il quale passa in pratica da 3 a 4.

3.2.15. Il testo della Commissione non dice chiaramente quali «scostamenti» o eccezioni (per utilizzare il termine di Basilea) si devono considerare per determinare il fattore di maggiorazione. Conformemente alle argomentazioni testé esposte, il Comitato ritiene che soltanto le eccezioni derivanti dai test retrospettivi rapportati ai risultati effettivi debbano valere come scostamenti in relazione alla tabella 5.

3.2.16. La Commissione ammette che in situazioni eccezionali le autorità possano esimere dal requisito dell'aggiunta di un fattore di maggiorazione. Tuttavia, limitare questa possibilità a una «situazione eccezionale» è un criterio troppo rigoroso e nel contempo vago. L'Accordo di Basilea è notevolmente meno rigido e, in particolare, nei casi in cui gli enti creditizi registrano da 5 a 9 eccezioni entro un periodo di 250 giorni operativi, attribuisce ai responsabili della vigilanza il compito di esprimersi sull'interpretazione dei risultati dei test. Il Comitato di Basilea rileva l'esistenza di molteplici motivi per cui anche modelli di alta qualità possono produrre da 5 a 9 eccezioni su un simile periodo e fa osservare che l'aumento del fattore di maggiorazione non deve essere puramente automatico. La proposta della Commissione riflette l'intento dell'Accordo di Basilea per quanto riguarda i modelli che producono 10 o più eccezioni su 250 osservazioni.

3.2.17. Nell'intento di garantire che gli enti creditizi europei operino in condizioni analoghe a quelle degli

enti extracomunitari, la proposta dovrebbe essere modificata al fine di riflettere meglio l'Accordo di Basilea, nel quale si afferma che i risultati dei test retrospettivi che presentano da 5 a 9 scostamenti dovrebbero in genere presumere un aumento del fattore di moltiplicazione a meno che la banca possa dimostrare che tale aumento non è giustificato.

3.2.18. Il requisito di segnalare «immediatamente» ogni scostamento ed i motivi di quest'ultimo non è logico. In circostanze normali è logico prevedere che gli enti informino le autorità competenti, il giorno operativo successivo, della possibilità di scostamenti. Tuttavia, gli enti devono aver il tempo di individuare dove si situa il problema e se si tratta di un vero scostamento, oppure se, ad esempio, l'anomalia è imputabile ad un errore nei risultati d'esercizio che devono essere ridefiniti. Sarebbe utile prevedere che l'ente fornisca una relazione dettagliata ai responsabili della vigilanza entro una settimana.

### 3.2.19. Modelli di rischio specifico

Il punto 5 dell'Allegato VIII prevede che gli enti che non impiegano modelli di rischio specifico siano soggetti ai requisiti patrimoniali a copertura del rischio specifico previsti dal metodo standard della direttiva del 1993 sull'adeguatezza patrimoniale. Tuttavia, anche gli enti che impiegano diligentemente modelli di rischio specifico sono comunque soggetti ad un requisito patrimoniale minimo a copertura del rischio specifico pari al 50 % del requisito patrimoniale standard.

3.2.20. Si tratta di un sistema inutilmente gravoso che crea incentivi distorti per gli enti. Il requisito patrimoniale uniforme a copertura del rischio specifico non tiene conto della diversificazione, che rappresenta un metodo ampiamente riconosciuto di riduzione del rischio e in particolare del rischio specifico. È oneroso sotto il profilo sia dei requisiti patrimoniali che genera, sia dei sistemi informatici necessari per calcolare i requisiti patrimoniali in base a due metodi diversi. Inoltre, ciò non dà agli enti la possibilità di trarre benefici adeguati dal miglioramento del proprio modello, riducendo così gli incentivi a migliorare i modelli di rischio specifico. In questo modo si riducono anche gli incentivi al perfezionamento del controllo dei rischi all'interno degli istituti finanziari.

3.2.21. Per quanto figuri anche nell'Accordo di Basilea, questa caratteristica è attualmente all'esame e potrebbe essere modificata nel prossimo futuro. Le autorità nazionali di vigilanza dovrebbero quindi avere la facoltà di accettare pienamente i modelli di rischio specifico qualora ne abbiano verificato l'accuratezza.

### 3.3. *Merci e strumenti derivati su merci*

La proposta della Commissione in esame amplia la definizione di portafoglio di negoziazione contenuta nella direttiva del 1993 includendovi le posizioni in merci e in strumenti derivati su merci. Ciò è indispensabile per far rientrare tali posizioni nel campo di applicazione della direttiva.

3.3.1. La proposta si attiene all'emendamento all'Accordo sui requisiti patrimoniali di Basilea nel consentire alle imprese di scegliere fra tre metodi possibili, a seconda del grado di evoluzione dell'impresa e dell'entità delle sue attività di negoziazione su merci. Le imprese possono utilizzare modelli interni (vedi oltre), il metodo basato sulle fasce di scadenza (Allegato VII, punti 13-16) o un metodo semplificato alternativo altamente penalizzante, adatto soltanto alle imprese con un volume di attività estremamente ridotto (Allegato VII, punto 17).

3.3.2. Il metodo delle fasce di scadenza segue da vicino l'Accordo di Basilea in quanto non fa distinzioni tra categorie di merci. L'oro viene trattato diversamente ed è considerato alla stregua delle posizioni in cambi. Ciò dipende dal fatto che la volatilità dell'oro si avvicina di più a quella delle divise straniere e che gli enti creditizi gestiscono le posizioni in oro in maniera analoga alle posizioni in cambi. I punti da 3, lettera a), a 3, lettera c), dell'Allegato I sono in linea con queste considerazioni.

3.3.3. Non vengono tenute in considerazione le differenze tra le caratteristiche di volatilità di altre merci (ad esempio tra metalli preziosi e altri metalli). Il Comitato di Basilea constata (pag. 29) di avere adottato questo approccio per motivi di semplicità, nonostante i diversi gradi di volatilità delle varie merci, dato che solitamente le posizioni aperte in merci gestite dagli enti creditizi sono di entità piuttosto ridotta. Afferma inoltre (pag. 28) che sia il metodo semplificato che il metodo a fasce di scadenza sono adeguati soltanto per gli enti creditizi, i quali svolgono soltanto una quantità relativamente limitata di operazioni in merci. In avvenire i grandi operatori economici dovranno adottare un sistema basato su modelli.

3.3.4. Tuttavia, la direttiva del 1993 ha una portata più vasta di quella dell'Accordo di Basilea in quanto si applica anche alle imprese d'investimento. In rapporto alle loro dimensioni alcune di queste imprese svolgono una quantità notevole di operazioni in merci. L'impostazione dell'Accordo di Basilea va quindi modificata.

3.3.5. La Commissione ha constatato che le imprese d'investimento potranno incontrare difficoltà nell'applicare i modelli al momento dell'entrata in vigore della direttiva e che avranno bisogno di tempo per mettere a punto tali modelli ed i sistemi di gestione del rischio adeguati che questi comportano. Si propone quindi (articolo 1, paragrafo 6) che gli Stati membri siano autorizzati, fino al 31 dicembre 1999, ad utilizzare il metodo delle fasce di scadenza descritto nell'Allegato VII

ma anche a prescrivere coefficienti di spread, coefficienti di riporto e coefficienti secchi da applicare alle posizioni in merci alternativi a quelli indicati ai punti 13 e 16 (ii) e (iii).

3.3.6. Il margine discrezionale degli Stati membri è notevolmente limitato dalle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 6, che impone tra l'altro alle autorità competenti che si avvalgono di tali disposizioni di giustificare concretamente le proprie azioni.

3.3.7. Nel complesso, fatte salve le osservazioni qui di seguito, l'impostazione adottata dalla Commissione a questo proposito appare equilibrata. È auspicabile fornire alle imprese incentivi all'elaborazione di modelli di gestione del rischio appropriati, ma occorre anche tenere conto delle esigenze legittime degli operatori economici. Trascorso il periodo di transizione, è inoltre opportuno eliminare qualsiasi differenza di trattamento tra enti creditizi e imprese d'investimento.

3.3.8. La formulazione di modelli per il calcolo del rischio delle posizioni in merci presenta tuttavia difficoltà concrete a causa della liquidità variabile del mercato e del fatto che i prezzi subiscono oscillazioni improvvise piuttosto che gradualmente. Non bisogna sottovalutare il tempo necessario per ideare modelli adeguati e per persuadere della loro validità i responsabili della vigilanza. Il periodo transitorio di due anni risulta quindi tutt'altro che sufficiente. Dati i lievi effetti di distorsione della concorrenza che ciò comporterebbe per gli enti creditizi e le imprese di investimento (le banche che utilizzavano i modelli continuerebbero ad essere assoggettate a requisiti patrimoniali inferiori rispetto alle imprese d'investimento che applicano un regime intermedio), sarebbe possibile, senza correre rischi, prevedere un periodo di transizione più lungo o per lo meno un'ulteriore verifica alla fine del periodo di due anni.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato accoglie con favore ed approva la proposta della Commissione ed esorta il Consiglio ed il Parlamento ad esaminarla tempestivamente. Ciò è necessario per la salvaguardia della posizione concorrenziale delle imprese dell'UE che operano su mercati internazionali e altamente competitivi e servirà inoltre a promuovere il controllo prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese d'investimento. Tale controllo è evidente-

mente auspicabile nell'interesse del pubblico, della stabilità del sistema finanziario dell'UE nonché dei clienti degli istituti finanziari.

4.2. Il Comitato ha individuato alcuni punti che potrebbero richiedere ulteriore riflessione ed emendamenti.

4.2.1. Occorre riflettere su come concepire emendamenti di carattere altamente tecnico alla legislazione relativa ai servizi finanziari per garantire che la legislazione comunitaria tenga il passo nel contesto internazionale in rapida evoluzione. Il Comitato raccomanda che in questo settore si faccia maggiore uso della procedura di comitato.

4.2.2. La proposta della Commissione sui test retrospettivi dei modelli interni deve essere modificata affinché essa sia maggiormente in sintonia con gli intenti delle autorità internazionali competenti e si eviti di creare svantaggi competitivi per gli istituti finanziari dell'UE imponendo requisiti prescrittivi o esagerati. In particolare, gli istituti finanziari non dovrebbero essere tenuti ad effettuare giornalmente test retrospettivi in base a due sistemi diversi e si dovrebbe precisare su quale base verranno applicati requisiti patrimoniali più onerosi. In linea con l'Accordo di Basilea, le autorità nazionali competenti dovrebbero inoltre avere un margine di discrezionalità maggiore della Commissione nell'applicare agli istituti di credito che hanno registrato tra i 5 e i 9 scostamenti su un periodo di 250 giorni operativi requisiti patrimoniali più severi mediante il fattore di maggiorazione.

4.2.3. Il Comitato reputa che i test retrospettivi debbano essere incentrati principalmente sui risultati di esercizio effettivi al fine di accertare l'efficacia dei modelli in situazioni reali.

4.2.4. I responsabili nazionali della vigilanza dovrebbero avere la facoltà di autorizzare ufficialmente l'impiego di modelli di rischio specifico di cui abbiano accertato l'accuratezza.

4.2.5. Il Comitato riconosce la validità dell'approccio che prevede disposizioni transitorie per le imprese di investimento che trattano una quantità considerevole di posizioni in merci ma che non sono ancora in grado di utilizzare modelli per il calcolo di tale rischio. Ritiene tuttavia che il periodo transitorio di due anni possa essere insufficiente e che possa essere necessario modificarlo.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

## ALLEGATO

## al parere del Comitato economico e sociale

Questo allegato propone tutte le proposte del Comitato per modificare la Direttiva 93/6/CEE

Proposta del 1997	Modifiche rispetto alla direttiva del 1993	Proposta
Articolo 1.1(a)	Sostituisce l'articolo 2.6(a) e (b)	Modifica la definizione del «portafoglio di negoziazione» (trading book) per estenderla alle posizioni in merci e strumenti derivati su merci
Articolo 1.1(b)	Sostituisce gli articoli 2.15 e 2.16	Modifica la definizione del «warrant» per estenderla alle merci. La definizione di «warrant coperto» è soppressa in quanto superflua ed è sostituita da una definizione del «finanziamento delle scorte»
Articolo 1.1(c) e (d)	Sostituisce rispettivamente l'articolo 2.17 e 2.18	Modifica, rispettivamente, le definizioni di «operazione di vendita con patto di riacquisto» e di «concessione e assunzione di titoli in prestito» in modo da ricomprendervi anche le merci
Articolo 1.2	Sostituisce l'articolo 4.1(i) e (ii)	Consente l'uso di modelli per il calcolo dei coefficienti patrimoniali nel portafoglio di negoziazione
Articolo 1.3	Sostituisce l'articolo 5.2	Assicura che tutte le istituzioni, comprese quelle che utilizzano modelli interni, siano tenute alla copertura prevista per i grandi fidi
Articolo 1.4	Sostituisce l'articolo 7.10 e la prima frase dell'articolo 11	Estende la copertura patrimoniale su base consolidata alla copertura calcolata mediante il sistema dei modelli interni e alla copertura di operazioni su merci
Articolo 1.5	Sostituisce l'articolo 8.5	Modifica gli obblighi di segnalazione per tener conto dell'estensione alle merci delle disposizioni sull'adeguatezza patrimoniale
Articolo 1.6	Inserisce il nuovo articolo 12 bis	Accorda agli Stati membri un periodo transitorio di due anni durante il quale essi possono esentare le imprese d'investimento dall'applicazione del nuovo allegato VII relativo alle merci
Articolo 1.7 e allegato 1	Modifica gli allegati della direttiva del 1993	L'articolo 1.7 prevede che gli attuali allegati della direttiva del 1993 siano modificati conformemente alle disposizioni dell'allegato I
Articolo 1.8 e allegato II	Inserisce i nuovi allegati VII e VIII	L'articolo 1.8 prevede che i testi contenuti nell'allegato II diventino, rispettivamente, i nuovi allegati VII e VIII. L'allegato VII contiene le disposizioni particolareggiate sulle merci, mentre l'allegato VIII riguarda le disposizioni dettagliate sui modelli interni
Articoli 2.3 e 4		Normali disposizioni per l'adozione e l'entrata in vigore delle direttive. Prevedono che gli Stati membri dovranno prendere le necessarie disposizioni per conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 1997
Allegato I.1(a) e (b)	Modifica i punti 4 e 5 dell'allegato I	Modifiche derivanti dall'adozione del sistema dei modelli interni
Allegato I.1(c)	Modifica il punto 6 dell'allegato I	Tiene conto dello stralcio della definizione relativa al «warrant coperto»
Allegato I.1(d)	Modifica l'allegato 1.33 (I)	Corregge l'effetto indesiderato, prodotto dal testo attualmente in vigore, che esclude da un trattamento più favorevole gli emittenti di debiti subordinati che godono di un rating elevato
Allegato 1.2(a), (b) e (c)	Modifica, rispettivamente, gli allegati II.1, II.3 e II.4.1	Estende alle merci le disposizioni della direttiva del 1993 riguardante il rischio regolamento e il rischio controparte

Proposta del 1997	Modifiche rispetto alla direttiva del 1993	Proposta
Allegato 1.3(a), (b) e (c)	Modificano, rispettivamente, l'allegato III, punti 1, 3, e 4	Il regime della copertura patrimoniale in materia di cambi viene esteso all'oro; il punto 3 (a) trasforma inoltre la «franchigia» de minimis del 2% in una soglia per l'applicazione di una copertura patrimoniale più elevata
Allegato I.3(d)	Sostituisce l'allegato III, 7	Ove le autorità nazionali dispongano un modello per il calcolo della copertura patrimoniale in materia di cambi sono ora richiesti standard identici a quelli applicati ai modelli interni
Allegato I.4 (a), (b) e (c)	Modifica l'allegato V, punti 2, 4, 6 e 7	Consente di utilizzare il capitale della terza categoria (prestiti postergati a breve) per soddisfare la copertura patrimoniale in materia di rischi su merci e su portafoglio di negoziazione calcolati mediante modelli interni
Allegato I.5(a) e (b)	Modifica l'allegato VI, punti 2 (i) e 8 (2)	Estende le disposizioni relative ai grandi fidi ai rischi coperti da modelli interni
Allegato II	Inserisce i nuovi allegati VII e VIII	L'allegato VII applica le disposizioni di Basilea relative alle merci, mentre l'allegato VIII tiene conto delle disposizioni di Basilea per quanto si riferisce ai modelli interni

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai documenti di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/05)

Il Consiglio, in data 5 agosto 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 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 del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kubenz, in data 8 ottobre 1997.

Il Comitato ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria con 99 voti favorevoli, un voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Preambolo

1.1. Nel 1996 nella Comunità europea risultavano immatricolati ben 22 032 000 autocarri e 164 553 000 autovetture per un totale di 185 585 000 veicoli a motore<sup>(2)</sup> e 20 000 000 rimorchi<sup>(3)</sup>.

1.2. In Germania annualmente i passaggi di proprietà di veicoli e rimorchi usati ammontano al 20% circa del parco veicoli esistente. L'ordine di grandezza dei passaggi di proprietà nell'Unione europea è di diverse decine di milioni l'anno.

1.3. Dal 1° gennaio 1993 il mercato interno dell'Unione europea costituisce uno spazio senza frontiere interne, nella quale vige la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Da tale data gli Stati membri applicano la Direttiva 70/156/CEE<sup>(4)</sup> del Consiglio del 6 febbraio 1970 concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative

<sup>(1)</sup> GU C 202 del 2. 7. 1997, pag. 13.

<sup>(2)</sup> Dati ufficiali suddivisi per paesi forniti dalla DG III della Commissione europea.

<sup>(3)</sup> Stima del Comitato economico e sociale.

<sup>(4)</sup> GUL 42 del 23. 2. 1970, pag. 1 — Parere del CES: GU C 48 del 16. 4. 1969, pag. 14.

all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi [modificata da ultimo dalla Direttiva 97/27/CEE <sup>(1)</sup>]. La direttiva prevede che le attuali procedure di omologazione dei veicoli degli Stati membri vengano progressivamente sostituite da una procedura di omologazione comunitaria per i vari tipi di veicolo. Stando alle disposizioni delle direttive, indipendentemente dalle considerazioni fiscali, i veicoli nuovi per i quali è stata concessa una «omologazione comunitaria» possono venir immatricolati, venduti e messi in circolazione in qualsiasi altro Stato membro su presentazione di un certificato di conformità valido (Certificate of Conformity: COC).

1.4. Dal 1° gennaio 1993, ai veicoli della categoria M1 e cioè ai «veicoli destinati al trasporto di persone aventi al massimo otto posti a sedere oltre al sedile del conducente» <sup>(2)</sup> viene applicato opzionalmente il sistema comunitario di omologazione, e a partire dal 1° gennaio 1996 tale sistema è obbligatorio per i nuovi veicoli di categoria M1.

1.5. Per i veicoli nuovi e per i passaggi di proprietà, la carta di circolazione viene rilasciata al momento dell'omologazione, dopo che è stata loro attribuita una targa ufficiale nazionale.

1.6. La carta di circolazione permette inoltre al proprietario del veicolo o al rivenditore di metterlo in vendita sul mercato interno, o di re-immatricolarlo in caso di cambiamento di residenza in un altro Stato dell'Unione europea <sup>(3)</sup>.

## 2. Introduzione

2.1. La proposta di direttiva in esame intende armonizzare forma e contenuti delle carte di circolazione nell'Unione europea.

2.2. La proposta di direttiva prevede disposizioni basate sull'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità europea (politica comune dei trasporti).

2.3. L'armonizzazione proposta dalla direttiva intende conseguire i seguenti obiettivi:

- facilitare, per i veicoli immatricolati in uno Stato membro, la circolazione stradale sul territorio degli altri Stati membri semplificando il controllo delle carte di circolazione da parte delle autorità nazionali competenti;
- permettere di verificare, sui veicoli in circolazione, l'applicazione della Direttiva 91/439/CEE concernente la patente di guida <sup>(4)</sup>;

- migliorare il funzionamento del mercato interno facilitando, all'atto dell'immatricolazione di un veicolo in uno Stato membro diverso da quello di origine, la comprensione dei documenti di immatricolazione;

- migliorare il funzionamento del mercato interno facilitando inoltre, all'atto dell'immatricolazione di un veicolo in uno Stato membro diverso da quello di origine, la verifica dei requisiti del proprietario del veicolo.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione volta ad armonizzare la carta di circolazione.

## 4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato esprime particolar soddisfazione per l'intenzione di impostare la carta di circolazione sulla base della Convenzione di Vienna <sup>(5)</sup>.

4.2. Il Comitato ricorda tuttavia la necessità di riprendere nelle disposizioni dell'Unione europea per lo meno il campo d'applicazione della normativa della ECE <sup>(6)</sup>, dato che tale convenzione viene accettata attualmente al di fuori dell'Unione ed in particolare nei paesi dell'Europa orientale.

4.3. Il Comitato caldeggia lo sviluppo di un sistema elettronico nell'intera Unione europea, tramite il quale sia possibile ottenere i dati di immatricolazione dei veicoli a partire dal numero di telaio.

4.3.1. Alcuni Stati membri (Danimarca, Regno Unito e Svezia) non impongono al conducente di un veicolo che circola sul territorio nazionale di avere con sé la relativa carta di circolazione. In questi Stati membri le autorità nazionali competenti utilizzano un sistema che permette di accedere, all'atto di un controllo stradale, al registro nazionale automobilistico il quale contiene, tra l'altro, tutti i dati che figurano sulla carta di circolazione.

4.3.2. La Commissione sta attualmente esaminando il progetto «TADIA» che dovrebbe permettere lo scambio su scala europea dei dati della certificazione di conformità comunitaria (COC). «TADIA» potrebbe servire come base per il controllo elettronico dei veicoli.

4.3.3. Si raccomanda come soluzione transitoria, sino all'introduzione del controllo elettronico diretto dei veicoli, l'utilizzazione di tesserini in plastica, forniti di un'unità di memoria. Si tratta di una soluzione che può venir immediatamente applicata, senza che sia necessario passare prima per la fase dei moduli su carta.

<sup>(1)</sup> GUL 18 del 21. 1. 1997, pag. 7 — Parere del CES: GU C 49 del 24. 2. 1992, pag. 5.

<sup>(2)</sup> Si veda l'allegato II della Direttiva 70/156/CEE.

<sup>(3)</sup> Si veda anche la «Comunicazione della Commissione concernente le procedure di omologazione e di immatricolazione di veicoli già immatricolati in un altro Stato membro» (96/C 143/04) — GU C 143 del 15. 5. 1996, pag. 4.

<sup>(4)</sup> GU L 237 del 24. 8. 1991, pag. 1 — Parere del Comitato economico e sociale: GU C 301 del 13. 11. 1995.

<sup>(5)</sup> Convenzione sulla circolazione stradale, firmata a Vienna l'8 novembre 1968, comprendente gli emendamenti entrati in vigore il 3 settembre 1993. Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

<sup>(6)</sup> ECE = Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

4.3.4. Qualora vengano utilizzati formulari su carta, i dati dovrebbero perlomeno poter esser letti elettronicamente (ad esempio utilizzando i codici a barre).

4.4. Il Comitato concorda nel ritenere imprescindibile che la carta di circolazione sia suddivisa in due parti.

4.4.1. In linea di principio la seconda parte della carta di circolazione non dovrà venir conservata nel veicolo. Ciò ostacolerà la rivendita dei veicoli rubati, dato che non sarà possibile pretendere d'aver acquistato in buona fede dei veicoli rubati se non si presenta la seconda parte della carta di circolazione. Si tratta di una procedura che ha dato ottima prova in Germania e nei Paesi Bassi, e che dovrebbe venir introdotta anche in Belgio.

4.4.2. Il rilascio dei documenti di circolazione in due parti permetterà inoltre di certificare la proprietà del veicolo, come avviene attualmente in alcuni Stati membri nei quali esiste un certificato di proprietà.

#### 4.5. *Articoli 6 e 7*

4.5.1. Il Comitato approva il fatto che il comitato che assiste la Commissione conformemente alla Direttiva 96/47/CE<sup>(1)</sup>, che modifica la Direttiva 91/439/CE concernente la patente di guida, proceda agli adeguamenti degli allegati al progresso tecnico, conformemente alla procedura prevista all'articolo 7.

#### 4.6. *Articolo 8*

4.6.1. I termini previsti per il recepimento della direttiva sembrano sufficienti ed opportuni.

#### 4.7. *Allegato I*

4.7.1. Per uniformare ampiamente il formato delle carte di circolazione non andrebbero stabilite dimensioni massime, bensì un formato esatto, analogamente a quanto avviene per la direttiva sulle patenti di guida nell'Unione europea. In tal modo si impedirà che i diversi formati nazionali compromettano l'uniformazione auspicata e verranno evitati eventuali problemi di leggibilità elettronica dei documenti.

<sup>(1)</sup> GUL 235 del 17. 9. 1996, pag.1.

4.7.2. I dati che servono unicamente al controllo del veicolo in caso di ispezione ufficiale potrebbero venir codificati, per occupare meno spazio sul documento. Ciò non presenterebbe alcun problema con un formato armonizzato che garantisca la leggibilità elettronica.

4.7.3. Tra le misure volte ad aumentare la protezione contro le falsificazioni si raccomanda di aggiungere l'apposizione di ologrammi come ulteriore trattato dell'Allegato I, parte I, punto II, e dell'Allegato I, parte II, punto II, della direttiva.

4.7.4. Per quanto riguarda i requisiti di qualità della carta, si raccomanda di utilizzare almeno parametri equivalenti a quelli della patente di guida europea, per prolungare la validità della carta di circolazione e migliorarne la protezione contro le falsificazioni.

#### 4.8. *Allegato I, Parte I, punto VII, ed Allegato I, Parte II, Punto VII*

4.8.1. Modificare il testo nel seguente modo:

«La carta di circolazione può includere ulteriori dati, utilizzando i relativi codici, solo qualora gli stessi figurino nel certificato di conformità (COC) emesso dal fabbricante sulla base dell'omologazione comunitaria o siano direttamente deducibili da tale documentazione mediante un semplice calcolo.»

#### 4.9. *Rimorchi*

4.9.1. Qualora più rimorchi siano stati immatricolati per lo stesso titolare, andrebbe utilizzato e presentato in caso di controllo, al posto della carta di circolazione, un elenco dei rimorchi autorizzati per il medesimo titolare, rilasciato dall'ufficio di immatricolazione.

4.10. La direttiva non riguarda le procedure nazionali specifiche esistenti, che rimangono immutate. Sarebbe tuttavia auspicabile poter utilizzare permessi di circolazione uniformi per i veicoli che non vengono immatricolati mediante omologazione comunitaria.

4.10.1. Ciò riguarda attualmente tutte le categorie di veicoli per i quali non è ancora possibile l'omologazione comunitaria, nonché i veicoli che possono continuare ad essere omologati a livello nazionale anche dopo l'entrata in vigore della procedura comunitaria di omologazione per i veicoli M1, e per tutte le altre categorie di veicoli che seguano una procedura di omologazione specifica.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che istituisce un sistema di valutazione della sicurezza degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano gli aeroporti della Comunità»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/06)

Il Consiglio, in data 17 marzo 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 84, comma 2, del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Mobbs, in data 15 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Da qualche tempo, in varie parti del mondo, si esprime crescente preoccupazione per quanto riguarda il livello della sicurezza dei trasporti aerei. Questa situazione ha spinto il governo americano e l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO) a elaborare programmi di sorveglianza e di assistenza al fine di identificare gli eventuali punti deboli e adottare misure correttive atte a garantire la sicurezza dei passeggeri, degli equipaggi e delle persone sia dentro che fuori degli aeroporti.

1.2. Le autorità stesse dell'aviazione civile europea si sono rese conto che anche l'Europa doveva agire in questo senso e la Commissione europea per l'aviazione civile (CEAC) si è impegnata a sviluppare un programma di valutazione sulla sicurezza degli aeromobili non comunitari (SAFA). Nel giugno 1996, i direttori generali della CEAC hanno adottato un apposito programma europeo, destinato ad essere integrato, nei limiti del possibile, nel quadro dell'ICAO per evitare sovrapposizioni con le azioni di quest'ultima. Se da un lato l'UE sta elaborando una direttiva per rafforzare la base giuridica e politica delle ispezioni a terra, dall'altro alcuni Stati membri stanno già attuando tali controlli di sicurezza, anche se non in maniera uniforme su tutto il territorio comunitario.

1.3. Nel febbraio 1996 176 passeggeri europei hanno perso la vita in un incidente aereo avvenuto nella Repubblica dominicana. In seguito a tale fatto, sia il Parlamento europeo<sup>(2)</sup> che il Consiglio<sup>(3)</sup> hanno chiesto alla Commissione di studiare misure atte a rafforzare la sicurezza aerea, in particolare per quanto riguarda il problema dei vettori aerei che operano da e verso l'Unione europea senza rispettare le norme di sicurezza.

1.4. La Commissione ha pertanto presentato una proposta volta a razionalizzare e coordinare in un'unica direttiva le azioni che tutti gli Stati membri possono

già adottare basandosi sulle attuali norme e prassi raccomandate dall'ICAO. Per poter avere una chiara visione di questa iniziativa, è necessario valutare la posizione attuale nei singoli Stati membri.

1.4.1. La Direttiva del Consiglio 94/56/CEE relativa alle inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile stabilisce quanto segue: «Ciascuno Stato membro garantisce che le inchieste tecniche siano effettuate da un organismo o da un ente aeronautico civile permanente oppure sotto il controllo di detto organismo o ente. Tale organismo o ente è indipendente, sul piano funzionale, in particolare nei confronti delle autorità aeronautiche nazionali competenti per la navigabilità, l'omologazione... e in generale nei confronti di qualsiasi altra parte i cui interessi possano entrare in conflitto con la missione assegnatagli.»

1.4.2. L'Allegato 8 della Convenzione ICAO «Navigabilità dell'aeromobile» richiede che tutti gli aeromobili siano mantenuti in condizioni di navigabilità. Qualora uno Stato contraente abbia ragione di mettere in dubbio tale presupposto, non è più obbligato ad accettare la validità del certificato di navigabilità e ha la possibilità di effettuare un controllo dell'aeromobile e di decidere, se necessario, di bloccarlo a terra. Le normative nazionali variano da un paese all'altro, ma in alcuni Stati membri l'autorità competente ha la facoltà di bloccare a terra qualsiasi aeromobile nazionale, di un altro Stato membro o di un paese terzo se ritiene che le condizioni di navigabilità non siano rispettate. L'Allegato 13 della Convenzione ICAO «Inchieste su incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione» prevede una procedura analoga in caso di presunto incidente.

1.4.3. Pertanto, tutte le parti contraenti della Convenzione ICAO dovrebbero riconoscere a ciascuno Stato membro la facoltà di ispezionare e, se necessario, bloccare a terra qualsiasi aeromobile nazionale, di un altro Stato membro o di un paese terzo. Inoltre, le norme attualmente in vigore per gli aeromobili degli Stati membri sono uguali se non più severe di quelle relative ai velivoli dei paesi terzi, per cui non vi è alcuna intenzione di assoggettare gli aeromobili dei paesi terzi

(1) GU C 124 del 21. 4. 1997, pag. 39.

(2) Risoluzione B4-0150/96: GU C 65 del 4. 3. 1996, pag. 172.

(3) 1907<sup>a</sup> riunione del Consiglio «Trasporti» — Bruxelles, 11 marzo 1996 (PRES 96/55).

a norme che non siano già applicabili agli aeromobili degli Stati membri.

1.4.4. Se da un lato le norme in vigore consentono di agire nei confronti di tutti gli aeromobili di qualsiasi parte del mondo, è pur vero però che i velivoli dei paesi terzi possono subire un trattamento diverso nei vari Stati membri. Attualmente, un'azione intrapresa in uno Stato membro non è necessariamente copiata o sostenuta dagli altri Stati membri. Pertanto un aeromobile che in base ai criteri di uno Stato membro non soddisfa le condizioni di navigabilità, ma ha il permesso di decollare da detto Stato membro senza passeggeri (o merci) per rimediare a tali carenze può attualmente atterrare in un altro Stato membro ed imbarcare dei passeggeri (o caricare merci) senza aver ovviato alle carenze riscontrate.

1.4.5. Attualmente, una compagnia aerea di un paese terzo i cui aeromobili siano bloccati a terra in uno Stato membro può adottare un'azione di rappresaglia contro una compagnia aerea di detto Stato membro pur continuando a usufruire degli aeroporti di altri Stati membri. È quanto avviene tra il Regno Unito e la Nigeria.

1.5. Data la continua esigenza di rafforzare la sicurezza, la Commissione ha costituito un Gruppo ad alto livello — comprendente le autorità dell'aviazione civile degli Stati membri, la CEAC, le JAA (Autorità aeronautiche comuni) e la Commissione — con l'incarico di assisterla nell'esaminare diverse questioni specifiche in materia di sicurezza aerea.

## 2. Il Gruppo ad alto livello

2.1. Il Gruppo ad alto livello ha pubblicato una relazione allegata ad una Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo «Definire una strategia comunitaria per il rafforzamento della sicurezza aerea»<sup>(1)</sup>. La relazione contiene tutta una serie di proposte ma ai punti seguenti saranno descritte solo quelle attinenti al presente parere.

2.2. Il Gruppo ad alto livello, dopo aver esaminato la procedura USA/FAA (Federal Aviation Administration) (che controlla se le autorità nazionali di regolamentazione hanno i mezzi giuridici, le risorse finanziarie, la forza lavoro e la competenza necessarie per assolvere adeguatamente le responsabilità internazionali che spettano loro in materia di controllo della sicurezza), ha concluso che il sistema statunitense sarebbe inadatto al contesto europeo.

2.3. L'Europa ha molti più partner poiché quasi tutti i paesi del mondo hanno dei collegamenti aerei verso aeroporti europei. Controllarli tutti sarebbe ben oltre i nostri mezzi e certamente superfluo, e comporterebbe la ripetizione di un lavoro già effettuato da altri.

2.4. L'Europa dovrebbe invece disporre di una propria procedura per gradi che si metterebbe in moto in presenza di prove di carenze in materia di sicurezza di una compagnia aerea non comunitaria. Essa si configurerebbe come procedura di valutazione sulla sicurezza degli aeromobili non comunitari (SAFA).

2.5. Gli aspetti operativi della procedura SAFA sono attualmente in via di definizione da parte delle autorità aeronautiche comuni (JAA) per conto della Commissione europea per l'Aviazione civile (CEAC).

2.6. Il Gruppo ad alto livello riconosce la necessità di rispettare i principi definiti dalla Convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale siglata nel dicembre 1944. Questi i punti principali espressi dal Gruppo nella sua relazione.

2.6.1. Una strategia di rafforzamento della sicurezza che riguardi i vettori e gli aeromobili di paesi terzi deve essere compatibile con i principi che disciplinano l'aviazione civile internazionale.

2.6.2. Spetta a ciascun paese contraente rilasciare o convalidare i certificati di navigabilità e di abilitazione di ogni aeromobile e di ogni equipaggio registrati in tale Stato. Questa certificazione deve essere accettata da tutti gli altri Stati contraenti a condizione che essa sia equivalente o superiore alle norme minime internazionali. Di conseguenza, uno Stato contraente non è tenuto a riconoscere i certificati che reputa non conformi alle norme ICAO. In tal caso si può prendere in considerazione il ricorso all'azione unilaterale per proteggere i cittadini di uno Stato. Ciò non significa tuttavia che sia possibile un'azione di tipo collettivo.

2.6.3. Gli accordi bilaterali, pur riconoscendo il diritto reciproco di ciascuna parte di designare i vettori, di norma non contengono disposizioni che prevedono esplicitamente la verifica della sicurezza né la possibilità di un'azione unilaterale che permetta a una parte di privare l'altra dei diritti che le sono stati riconosciuti.

2.6.4. È pertanto molto difficile, in termini di diritto internazionale dell'aviazione, la compilazione di «liste nere» di linee aeree non comunitarie, senza parlare delle inevitabili rappresaglie e altre conseguenze diplomatiche negative che ciò implicherebbe.

<sup>(1)</sup> SEC(96) 1083 def. del 12. 6. 1996.

### 3. La proposta della Commissione

3.1. La proposta di direttiva della Commissione «che istituisce un sistema di valutazione degli aeromobili di paesi terzi che utilizzano gli aeroporti della Comunità» si prefigge di contribuire al rafforzamento della sicurezza sottoponendo a controllo gli aeromobili dei paesi terzi ogniqualvolta vi sia il sospetto che non siano gestiti conformemente alle norme internazionali in materia di sicurezza.

3.2. Sebbene la proposta sia generalmente intesa a coprire gli aeromobili dei paesi terzi, essa non impedirà agli Stati membri di esercitare il loro diritto di ispezionare qualsiasi aeromobile che atterri nei loro aeroporti, nella stretta osservanza del diritto comunitario.

3.3. La procedura comprende in particolare quanto segue:

3.3.1. L'identificazione dei dati che gli Stati membri sono chiamati a raccogliere per ottenere un'informazione sufficiente a intraprendere eventuali azioni successive.

3.3.2. Si chiede agli Stati membri di effettuare uno scambio di informazioni sulle loro azioni in modo che il rafforzamento in materia di sicurezza possa essere deciso a livello comunitario.

3.3.3. Se, in seguito a ciò, vi è motivo di credere che un aeromobile non rispetti le norme internazionali, lo Stato membro può effettuare un'ispezione a terra.

3.3.4. Se tale ispezione attesta l'esistenza di una situazione di sicurezza insoddisfacente, lo Stato membro sarà obbligato a procedere al fermo dell'aeromobile fino all'eliminazione del rischio. Il proprietario/operatore avrà il diritto di presentare ricorso. Se non si può rimediare alla carenza, lo Stato membro nel quale è stato effettuata l'ispezione può, in collaborazione con lo Stato responsabile del funzionamento dell'aeromobile interessato, prescrivere le condizioni necessarie affinché il velivolo possa essere autorizzato a volare senza passeggeri paganti fino ad un aeroporto dove potrà essere riparato.

3.4. La Commissione propone di essere assistita da un Comitato consultivo per preparare misure di rafforzamento della sicurezza e di applicazione.

3.5. La Commissione intende introdurre un quadro giuridico pur lasciando agli Stati membri un margine di manovra sufficiente per mettere a punto i relativi meccanismi nella maniera che ritengono più opportuna, a livello di singolo Stato o collettivamente, ad esempio nell'ambito della CEAC o delle JAA. La Commissione reputa tale percorso di azione compatibile con il principio di sussidiarietà.

3.6. Gli Stati membri devono far entrare in vigore le norme in conformità con la direttiva proposta entro e non oltre il 1° luglio 1998.

### 4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione, che andrebbe tuttavia considerata come parte dell'azione globale a favore di una maggiore sicurezza piuttosto che una risposta definitiva al problema. Sottolinea che l'azione comunitaria non dovrebbe limitarsi al miglioramento della sicurezza dei vettori e degli aeromobili dei paesi terzi ma dovrebbe proseguire gli sforzi per potenziare le norme di sicurezza in tutta Europa.

4.2. Il Comitato è d'accordo con l'obiettivo della Commissione di rendere uniformi in tutti gli Stati membri le azioni volte ad ispezionare, procedere al fermo o limitare il diritto di atterraggio degli aeromobili. Fino a quando tale presupposto non sarà garantito, di certo perdurerà la situazione insoddisfacente concernente i diritti di trasporto descritta al punto 1.4.4. Il Comitato ritiene che tale eventualità debba essere scongiurata. Il valore della proposta della Commissione sarà messo in discussione, finché non verrà adottata quanto prima un'azione efficace ed uniforme a livello comunitario.

4.3. Merita di essere sottolineato il fatto che l'Allegato 13 dell'ICAO definisce l'operatore «una persona, organismo o impresa che svolge un lavoro o che si presta a svolgere un lavoro su un aeromobile» e che le regole delle JAA forniscono definizioni particolareggiate della terminologia utilizzata in vari contratti di noleggio. Tuttavia, una definizione altrettanto chiara non viene data per il termine «proprietario». Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe chiarire tutti gli aspetti importanti con le parti coinvolte al fine di evitare lacune che potrebbero compromettere la sicurezza.

4.4. Le JAA sono destinate a svolgere un ruolo di primo piano, soprattutto per quanto concerne la definizione delle norme e la fissazione degli orari di lavoro. Pur approvando tale ruolo, il Comitato riconosce che le JAA attualmente non hanno statuto giuridico. Mediante accordo concluso tra i 27 membri, sono un organismo che fissa regolamentazioni, che però non hanno valore giuridico. Tutti i membri delle JAA hanno in teoria sottoscritto il principio di promulgare le regole delle JAA come leggi nazionali (non esistono infatti altri organi europei in grado di intraprendere il lavoro svolto dalle JAA, soprattutto perché esse sono considerate il massimo centro di competenza europeo in materia). Il Comitato ritiene che la Commissione dovrebbe riconoscere questa situazione di fatto, e cercare di cooperare in maniera efficiente con le JAA.

4.5. Lo sviluppo di programmi di cooperazione ed assistenza, e l'adeguata formazione del personale dei paesi terzi migliorerebbero le norme di sicurezza sul territorio di questi ultimi. Le condizioni all'interno dei paesi terzi, in particolare per quanto riguarda gli

aeroporti (livello dei servizi di assistenza per avvicinamento, comunicazioni, controllo del traffico aereo) sono anch'esse di importanza diretta per la sicurezza di tutti i passeggeri (inclusi quelli europei). Tali questioni sono state esaminate nella relazione del Gruppo ad alto livello, ma non vi è l'intenzione di affrontarle nell'attuale proposta della Commissione.

4.6. Per garantire la sicurezza, le autorità competenti degli Stati membri dovrebbero vedere in che modo le compagnie aeree dei paesi terzi si assicurano che gli equipaggi a bordo dei loro aeromobili abbiano un'adeguata comprensione delle lingue usate nell'aviazione civile, in particolare dell'inglese.

4.7. In caso di fermo di un aeromobile, i passeggeri (e le merci) ne risentono e occorre quindi trovare una compensazione per i ritardi subiti. Bisognerebbe prendere in considerazione sia questo aspetto sia quello di assicurare ai passeggeri (e alle merci) il raggiungimento della loro destinazione.

## 5. Osservazioni di carattere specifico

### 5.1. Considerandi

5.1.1. Per precisare ai proprietari e/o agli operatori dei paesi terzi che la proposta di direttiva non è discriminatoria, andrebbero inclusi due nuovi considerandi, dopo il terzo considerando così formulati:

«Considerando che le compagnie aeree e gli aeromobili della Comunità sono già soggetti a ispezioni rigorose, conformemente alle norme e alle prassi raccomandate dall'ICAO e alle regole delle JAA;»

«Considerando che, conformemente ai regolamenti basati sulle norme e sulle prassi raccomandate di cui agli allegati 8 e 13 della Convenzione ICAO, gli Stati membri hanno la facoltà di procedere al fermo dell'aeromobile qualora ci sia motivo di dubitare delle sue condizioni di navigabilità o qualora un evento metta o possa mettere in pericolo la sicurezza delle operazioni.»

### 5.2. Articolo 2 (Campo d'applicazione)

5.2.1. Modificare il primo capoverso come segue:

«La presente direttiva si applica agli aeromobili che atterrano o che decollano negli aeroporti situati negli Stati membri della Comunità, e che non siano posseduti e/o operati interamente da un organismo ubicato in uno Stato membro della Comunità.»

5.2.2. Modificare come segue l'inizio del secondo capoverso:

«Solo gli aeromobili di Stato (...)».

5.2.3. Aggiungere alla fine del terzo capoverso

«... compresi quelli degli Stati membri».

### 5.3. Articolo 3 (Definizioni)

5.3.1. Quarta definizione (Norme internazionali in materia di sicurezza). Dopo «(...) il 7 dicembre 1944,», aggiungere

«(...) o qualsiasi altra norma di sicurezza concordata a livello internazionale, (...)».

5.3.2. Quinta definizione (Ispezione a terra). Aggiungere alla fine:

«(...), e il grado di idoneità o di competenza dell'equipaggio».

### 5.4. Articolo 4 (Raccolta di informazioni)

5.4.1. Il significato dell'espressione «autorità competente» non è sufficientemente chiaro nel contesto dell'articolo e può ingenerare confusione. Il Comitato propone di sopprimere il brano di frase «Le autorità competenti degli (...)», in modo che l'inizio dell'articolo reciti: «Gli Stati membri raccolgono (...)».

5.4.2. All'elenco dell'articolo 4, paragrafo 1, primo trattino, aggiungere quanto segue:

«— i rapporti del personale di cabina;

— i rapporti del personale di manutenzione.»

### 5.5. Articolo 5 (Ispezione a terra)

5.5.1. La formulazione particolareggiata e normativa di tale articolo non si accorda con l'intento del quadro più generale descritto nel settimo capoverso della relazione, riguardante la sussidiarietà. L'articolo andrebbe riveduto in modo da precisare l'entità e la frequenza dell'azione richiesta. La Commissione dovrebbe inoltre chiarire (qui o all'Allegato 2) che i controlli non dovrebbero essere sempre identici o svolgersi nella stessa sequenza se non li si può portare a termine entro un limite di tempo accettabile.

#### 5.5.2. Primo paragrafo

Aggiungere alla terza riga del primo capoverso «siano sottoposti immediatamente ad ispezioni a terra nella maniera seguente». Questo serve a sottolineare il carattere di urgenza.

### 5.5.3. Secondo paragrafo

Nei casi in cui vi sia una carenza da notificare il rapporto d'ispezione a terra va trasmesso all'autorità aeronautica civile che funge formalmente da ente supervisore.

### 5.6. Articolo 6 (*Scambio di informazioni*)

5.6.1. Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che non sembra risaltare un adeguato carattere d'urgenza nelle azioni proposte nella relazione introduttiva, né nella parte successiva che riguarda gli Stati membri, la Commissione o il Comitato consultivo (istituito all'articolo 9). Il paragrafo 2 riguarda la trasmissione di rapporti d'ispezione a terra, senza peraltro precisare in maniera appropriata in che modo si possa venire a conoscenza dell'esistenza di tali rapporti. Occorre assolutamente mettere in chiaro, secondo il Comitato, che è indispensabile un'azione comune da parte di tutti gli Stati membri. Non dovrebbero esistere scappatoie che consentano ad un operatore di continuare ad utilizzare un qualsiasi aeroporto comunitario se non sono state completamente riparate tutte le carenze riscontrate in un altro aeroporto comunitario.

5.6.2. Il Comitato reputa che una volta effettuata l'ispezione a terra (articolo 5) e raccolte le informazioni (articolo 4), sia indispensabile avviare immediatamente le azioni opportune. Esse sono ritenute necessarie solo perché si ritiene che prevalga una situazione insoddisfacente in termini di sicurezza, ragion per cui si considera inaccettabile ritardare l'azione correttiva. Tale preoccupazione circa il ritardo sarebbe ancora più inquietante se uno Stato membro fosse impossibilitato a intraprendere un'azione per proprio conto, ove si ritenga che le circostanze lo richiedano.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

5.6.3. In tal senso sarebbe utile sopprimere le ultime tre parole del secondo capoverso «(...)», su loro richiesta». Il senso di urgenza potrebbe crescere se tutti i rapporti fossero trasmessi automaticamente a tutte le altre autorità competenti.

### 5.7. Articolo 7 (*Protezione delle informazioni*)

5.7.1. Le intenzioni di tale articolo sono chiare ma possono essere difficili da mettere in pratica. Potrebbe essere necessario presentare delle informazioni riservate per giustificare il fermo di un aeromobile qualora una linea aerea presentasse ricorso contro la decisione di fermo.

5.7.2. Modificare come segue il secondo capoverso «... in particolare dall'equipaggio o dal personale addetto alla manutenzione dell'aeromobile sottoposto ...».

### 5.8. Articolo 8, paragrafo 5 (*Fermo di un aeromobile*)

5.8.1. È necessario specificare l'autorità alla quale presentare il ricorso contro la decisione di fermo.

### 5.9. Articoli 9, 10, 11 (*Misure di rafforzamento della sicurezza, misure di attuazione, Comitato*)

5.9.1. La Commissione dovrebbe rivedere tali articoli, adeguandone il testo ai cambiamenti effettuati sulla base del presente parere.

### 5.10. Allegato 2 (*Riguardante l'ispezione a terra*)

5.10.1. Alla fine della prima frase andrebbe aggiunto «(...) e dei precedenti rapporti d'ispezione». Ciò dovrebbe contribuire a ridurre il ripetersi di operazioni già effettuate e note alle autorità competenti.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Intermodalità e trasporto merci intermodale nell’Unione europea — Un approccio di sistema per il trasporto merci/Strategie e interventi a favore dell’efficienza, della qualità dei servizi e della sostenibilità del trasporto merci”»

(98/C 19/07)

La Commissione, in data 3 giugno 1997, 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 comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kielman, in data 15 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Il documento della Commissione

1.1. Obiettivo della comunicazione è creare un quadro per l’integrazione ottimale dei vari modi di trasporto che consenta un uso efficiente ed economico di sistemi di trasporto grazie a servizi porta a porta, orientati al cliente e senza interruzioni, e che favorisca al tempo stesso la concorrenza fra gli operatori del settore.

1.2. In tal modo verrà agevolato il ricorso a modi di trasporto più ecologici, attualmente sottoutilizzati. Un miglior uso del trasporto ferroviario e della navigazione contribuirà a decongestionare le reti stradali. L’aumento dell’efficienza delle ferrovie, la completa internalizzazione dei costi esterni e la promozione del concetto di intermodalità sono dunque elementi che costituiscono una strategia globale per una mobilità sostenibile.

## 2. Introduzione

2.1. Il Comitato approva l’approccio integrale allo sviluppo del trasporto intermodale nell’Unione. L’atteggiamento descritto nella comunicazione denota competenza nella complessa materia e offre lo spunto per realizzare azioni concrete. Tuttavia, il Comitato ritiene che la messa in atto delle azioni descritte dalla comunicazione comporti numerosi problemi. Pur apprezzando l’approccio ambizioso adottato dalla Commissione nei confronti di questa problematica particolarmente complessa, ritiene comunque che essa vada affrontata anche in maniera realistica e pratica.

2.2. Nei suoi pareri il Comitato ha sempre dichiarato di attribuire importanza al miglioramento ed all’esten-

sione del trasporto intermodale<sup>(1)</sup>. Nel parere di iniziativa del 22 novembre 1995 in merito al programma legislativo della Commissione sui trasporti «Programma d’azione per una politica comune dei trasporti 1995-2000<sup>(2)</sup>» il Comitato ha evidenziato fra le altre cose l’importanza cruciale dell’intermodalità e dell’interoperabilità per lo sviluppo delle reti transeuropee.

2.3. L’ulteriore crescita economica porterà all’aumento della domanda di trasporti, e l’evoluzione della produzione e della logistica richiederà sistemi sempre più flessibili ed efficienti. Essendosi finora dimostrato il miglior mezzo per soddisfare questa esigenza, il trasporto stradale si è sviluppato in maniera più che proporzionale, e si prevede che conoscerà una crescita notevole anche nel prossimo futuro. Il fatto che questa crescita non potrà continuare all’infinito rappresenta un’importante motivazione per lo sviluppo dell’intermodalità.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. La comunicazione della Commissione si concentra in particolare sull’eliminazione degli ostacoli che si frappongono al ricorso, su più ampia scala, al trasporto intermodale. Tuttavia, non vengono quasi affrontati gli elementi tecnici, economici e soprattutto politici che ostacolano in special modo il funzionamento delle ferrovie in base alle leggi di mercato. Il Comitato ritiene

<sup>(1)</sup> GU C 19 del 25. 1. 1993, pag. 29 — GU C 18 del 22. 1. 1996, pag. 32 — GU C 39 del 12. 2. 1996, pag. 100.

<sup>(2)</sup> GU C 39 del 12. 2. 1996, pag. 43.

dunque che manchi dalla comunicazione uno degli aspetti più rilevanti (se non il più rilevante) per lo sviluppo dell'intermodalità. In proposito si rimanda anche al parere del Comitato in merito al Libro bianco sulle ferrovie comunitarie<sup>(1)</sup>.

3.2. Il trasporto su strada è all'avanguardia sul fronte del rinnovamento tecnologico. Vengono infatti messi a punto motori più puliti e più economici, ricorrendo ai più moderni concetti e sistemi logistici. Nel trasporto stradale intervengono in larga misura anche lo sviluppo e l'applicazione di nuove tecnologie dell'informazione, come i sistemi di comunicazione, navigazione e pianificazione. Ciò aggrava il ritardo del trasporto intermodale. Occorre pertanto rivolgere l'attenzione in particolare al miglioramento delle tecnologie ed alla definizione di soluzioni agli attuali ostacoli ai trasporti ferroviari, alla navigazione interna e costiera (come le pesanti procedure amministrative e la mancanza di investimenti nelle infrastrutture) affinché tali modi conservino il proprio vantaggio in relazione ad aspetti come il consumo di energia, le emissioni e l'inquinamento acustico.

3.3. Il concetto di intermodalità è interessante in quanto indicatore di qualità per misurare l'efficienza dell'intero sistema di trasporto. Mancano tuttavia nella comunicazione della Commissione un approfondimento concreto e delle precisazioni. Inoltre, non viene precisato quali saranno le conseguenze sociali dell'evoluzione dell'intermodalità.

3.4. Il Comitato dubita che la politica attuata in materia di intermodalità sia sempre complementare alle altre politiche dell'Unione. A volte, ad esempio, vengono sostenute tendenze regionali ed economiche che potrebbero ostacolare lo sviluppo di una rete di trasporto intermodale integrato o che potrebbero stimolare il trasporto su strada. Anche l'eliminazione delle frontiere interne e la liberalizzazione dei trasporti su strada hanno determinato una notevole crescita di questo modo di trasporto. Lo sviluppo di reti transeuropee di strade e di «superstrade» (freeways) per il trasporto ferroviario produrrà un notevole impatto diretto sul ricorso al trasporto stradale, ferroviario ed alla navigazione, e potrà influire notevolmente sull'evoluzione dell'intermodalità.

3.5. Un confronto qualitativo fra i modi strada, ferrovia, navigazione (comprese le corte distanze) e l'intermodalità strada/ferrovia e strada/navigazione evidenzia che il trasporto su strada presenta un buon rapporto qualità/prezzo, sebbene per quanto riguarda

gli aspetti sociali (sicurezza, utilizzo dello spazio, impiego dell'infrastruttura, rendimento energetico, inquinamento acustico ed emissioni) spesso non si dimostri vantaggioso e determini costi sociali più elevati. Ciò giustifica una politica pubblica attiva a favore dell'intermodalità, poiché in fin dei conti i responsabili dell'internalizzazione dei costi sono le autorità, e gli operatori di mercato effettuano i propri calcoli in base ai costi totali.

3.6. Su distanze brevi e medie il trasporto stradale presenta enormi vantaggi rispetto al trasporto intermodale fintantoché non si internalizzano i costi totali del trasporto. La creazione di condizioni concorrenziali eque ed il computo dei costi esterni (fair pricing) rappresentano per la Commissione strumenti essenziali per incoraggiare il trasporto intermodale. Non risulta tuttavia chiaro fino a che punto ciò porterà effettivamente a modificare la scelta del modo di trasporto (modal split). Inoltre una corretta internalizzazione dei costi per i diversi modi di trasporto è ancora problematica. Per tale motivo non sono ancora completamente chiare le ripercussioni di tale internalizzazione sulla concorrenza internazionale fra le diverse localizzazioni<sup>(2)</sup>. L'internalizzazione dei costi esterni per tutti i tipi di trasporto è inoltre una questione che, stando alle previsioni, richiederà ancora molto tempo, come ammette la stessa Commissione.

3.7. Lo sviluppo dell'intermodalità richiede spesso investimenti ragguardevoli, fra l'altro per materiali, terminali e sistemi informativi. Il sostegno delle autorità ai nuovi servizi è possibile solo in parte, mentre la concessione di sussidi, ad esempio nei casi di perdite di esercizio, non è assolutamente possibile, neanche nella fase iniziale. Questo costituisce un ostacolo rilevante perché molti operatori nel settore del trasporto intermodale hanno possibilità assai limitate di effettuare investimenti.

3.8. Il Comitato ritiene che nell'attuazione del programma d'azione e nell'ulteriore sviluppo dell'intermodalità la regolamentazione amministrativa vada ridotta al minimo, e che non sia necessario introdurre una regolamentazione completamente nuova. La Commissione, fin dall'inizio della realizzazione del programma d'azione, deve condurre accurate consultazioni al riguardo con tutti gli interessati, sia operatori di mercato, sia interlocutori sociali.

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 23.

<sup>(2)</sup> Cfr. a tale proposito anche il parere del Comitato in merito al «Libro verde — Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti — Strategie d'intervento per l'internalizzazione dei costi esterni dei trasporti nell'Unione europea» — GU C 56 del 24. 2. 1997, pag. 31.

3.9. La comunicazione della Commissione, a giudizio del Comitato, non riconosce a sufficienza quanto già realizzato nell'ambito dell'intermodalità. Ad esempio il settore dei trasporti marittimi di linea funziona in tutta Europa da anni servendosi di servizi intermodali, ed ha conosciuto un considerevole sviluppo dall'introduzione dei container.

#### 4. Osservazioni di carattere particolare

4.1. Il tentativo di realizzare un sistema di trasporto intermodale europeo, con un coordinamento della politica dei trasporti a tutti i livelli della politica, è molto ambizioso. Soprattutto gli enti locali e regionali assumono spesso un ruolo decisivo nello sviluppo delle infrastrutture intermodali. Si è già fatto riferimento (vedi punto 3.4) alle diverse branche della politica che potrebbero essere coordinate meglio anche all'interno della Commissione europea. Tale problema si presenta in forma ancora più accentuata a livello nazionale, regionale e locale. La comunicazione non precisa come la Commissione pensi di coordinare le politiche a tutti i livelli, né specifica in che sede e in che modo vengono prese le decisioni pratiche.

4.2. Va inoltre presa in considerazione l'interazione fra il trasporto di persone e di merci, sia su strada che su rotaia. In alcuni Stati il trasporto ferroviario dei passeggeri impegna a tal punto le infrastrutture esistenti da rendere difficile un ulteriore sviluppo del trasporto intermodale di merci attraverso le ferrovie. Una soluzione può essere rappresentata dalla separazione delle infrastrutture ferroviarie destinate rispettivamente al trasporto merci ed al trasporto passeggeri, ma ciò richiede notevoli investimenti e tempi lunghi di pianificazione e costruzione. È inoltre immaginabile una simile separazione fra trasporto passeggeri e merci per quanto riguarda i trasporti su strada, e viene già sperimentata in alcuni paesi europei. Sviluppi in questo senso influiranno notevolmente sulla qualità del trasporto ferroviario e stradale, e giocheranno decisamente a favore del trasporto intermodale.

4.3. In un libero mercato dei trasporti gli operatori di mercato (trasportatori, operatori in genere e spedizionieri) determineranno in gran parte autonomamente questioni come le reti di informazione e le strutture tariffarie. La comunicazione non definisce a sufficienza quale potrà essere il ruolo della Commissione in tale ambito.

4.4. È evidente che un ulteriore sviluppo dell'intermodalità comporta conseguenze per l'occupazione, le esigenze di formazione e le condizioni di lavoro. Ad esempio, l'intensificazione del trasporto intermodale comporterà l'aumento del trasporto stradale complementare (prima e dopo), con conseguenze per le condizio-

ni di lavoro degli autisti, ad esempio per quanto riguarda gli orari di lavoro. Come già osservato dal Comitato la necessaria liberalizzazione dei trasporti ferroviari ha enormi conseguenze per l'organizzazione dell'occupazione nell'ambito delle aziende ferroviarie. Il Comitato ritiene che, nell'elaborare il quadro di riferimento, vada dedicata espressamente attenzione anche a tutti gli aspetti sociali collegati all'attuazione dell'intermodalità. A tal fine la Commissione deve preventivamente far eseguire i necessari studi in collaborazione con i comitati e gli interlocutori sociali coinvolti. Ciò deve essere citato anche nel programma d'azione.

4.5. Quanto agli sviluppi tecnologici nel trasporto intermodale, si raccomanda di rivolgere l'attenzione anche a concetti e sistemi innovatori. Ad esempio, i sistemi bimodali (come RoadRailer, CODA-E e Kombi-rail) possono rappresentare un segmento di mercato nuovo e di dimensioni ragguardevoli, e lo sviluppo di convogli ferroviari per il trasporto intermodale (come il Cargosprinter tedesco) è molto promettente. Tali sistemi possono servire segmenti di mercato completamente nuovi, ma possono anche minacciare i mercati di trasporto intermodale esistenti. È opportuno evitare la frammentazione dell'offerta. Nella successiva elaborazione del quadro dell'intermodalità descritto nella comunicazione vanno dunque esaminati i diversi sistemi e le diverse tecniche.

4.6. Il Comitato concorda con l'esigenza di integrare le tecniche di trasporto per favorire il trasporto intermodale porta a porta. Il presupposto da cui parte la Commissione è che gli aspetti indesiderati del trasporto su strada (ingorghi, emissioni, incidenti) possano essere ovviati favorendo il trasporto intermodale. Il Comitato, tuttavia, nutre dei dubbi circa la fondatezza della supposizione della Commissione secondo cui in tal modo sarebbe possibile sfruttare il potenziale inutilizzato esistente nelle ferrovie. In primo luogo non è sicuro che tale potenziale inutilizzato esista ovunque, e oltretutto il trasporto ferroviario di persone ottiene generalmente la priorità. Un'ulteriore razionalizzazione dei trasporti ferroviari potrebbe rendere disponibile capacità di trasporto aggiuntiva. D'altronde, in molti Stati e per molte relazioni di traffico esiste un notevole potenziale inutilizzato per la combinazione navigazione/trasporto stradale, sia per la navigazione interna che per i trasporti marittimi su corte distanze. È inoltre estremamente importante stabilire quale infrastruttura, fra quelle utilizzate in passato per un dato modo di trasporto, possa essere rapidamente modernizzata ed aggiunta alla rete attualmente in uso.

4.7. La problematica del trasporto transalpino è estremamente importante per lo sviluppo dell'intermodalità in Europa. Ma essa esula parzialmente dalle competenze dell'Unione, e questo può ostacolare un'efficace politica europea in materia di intermodalità.

4.8. Un nuovo approccio ai trasporti, basato sull'intermodalità, richiederà una diversa organizzazione della catena dei trasporti. Entreranno in scena nuovi protagonisti, e cambieranno i concetti ed i sistemi logistici; di

conseguenza, cambieranno l'entità e la struttura dei costi del trasporto. Non è chiaro se e come tali evoluzioni influiranno sul prezzo dei trasporti e sulla qualità dei servizi, e forse anche sulla posizione concorrenziale europea. È d'altronde importante trarre insegnamenti dalle esperienze accumulate nel settore dei servizi di trasporto intermodale esistenti, e utilizzare tale base quanto più possibile per progredire. Le difficoltà attuali vanno risolte in modo da rendere l'intermodalità più efficiente e più interessante.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ed al Consiglio "Consultazione sul Libro verde per una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazioni in Europa"»**

(98/C 19/08)

Il Consiglio, in data 26 maggio 1997, 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 comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Mobbs, in data 15 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il 29 novembre 1996 la Commissione ha pubblicato il Libro verde su una politica della numerazione nel settore dei servizi di telecomunicazione in Europa (COM(96) 590 def.). Ciò ha permesso a tutte le parti interessate, nell'ambito dell'Unione, di partecipare ad un'ampia consultazione circa differenti opzioni per un approccio comune a una serie di problemi della numerazione, al fine di raggiungere gli obiettivi concordati in vista di un mercato delle telecomunicazioni liberalizzato e competitivo.

1.2. La Commissione ha inoltre organizzato nel febbraio 1997 un'audizione pubblica con oltre 100 partecipanti. Più di 80 commenti sono pervenuti per iscritto, entro il termine del 21 febbraio 1997.

1.3. Il Comitato economico e sociale ha adottato il parere in materia il 28 maggio 1997<sup>(1)</sup>.

1.4. Il Comitato ha accolto con favore l'iniziativa della Commissione, riconoscendone l'importante ruolo nel processo di piena liberalizzazione in atto sin dalla pubblicazione, nel 1987, del Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune delle telecomunicazioni<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> GU C 287 del 22. 9. 1997, pag. 15.

<sup>(2)</sup> Verso un'economia europea dinamica, libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi ed apparati di telecomunicazioni (COM(87)290def.) — Parere del CES: GU C 356 del 31. 12. 1987, pag. 46.

1.5. Tuttavia il Comitato esprimeva talune riserve, in particolare:

- possono esservi soluzioni alternative che potrebbero risultare più vantaggiose dal punto di vista economico (sia per i consumatori che per gli operatori);
- i risultati di taluni studi in corso, proposti dalla Commissione, apparivano incompleti;
- c'era necessità di maggiori informazioni circa molte delle questioni tecniche sollevate, le quali meriterebbero studi più approfonditi;
- alcune delle scadenze proposte risultavano inaccettabili (o troppo ravvicinate o troppo lontane);
- una parte delle azioni proposte potrebbe forse venir portata avanti nel modo migliore dalle organizzazioni internazionali esistenti;
- questioni strategiche, quali un piano europeo della numerazione, necessitano una quantità d'informazioni molto maggiore; risulta infatti difficile coglierne i potenziali benefici immediati, in particolare dato l'impatto sul resto del mondo.

1.6. È interessante notare che le considerazioni del parere del Comitato (adottato dopo che il periodo di consultazione della Commissione si era concluso) non differiscono sostanzialmente dai commenti pervenuti alla Commissione nella fase precedente.

1.7. La comunicazione della Commissione sulla consultazione riflette un'analisi approfondita dei commenti di tutte le parti interessate e rappresenta una valutazione dettagliata degli obiettivi originali della Commissione e di tutti i punti di vista raccolti.

## 2. La comunicazione della Commissione

2.1. La Commissione considera che vi sia stato un appoggio generalizzato a numerosi aspetti delle proposte del Libro verde.

2.2. È opinione comune che, per tutti i cambiamenti di numerazione e per i meccanismi di numerazione, l'attenzione vada incentrata sulle necessità degli utenti. I cambiamenti dei piani di numerazione impongono sempre considerevoli oneri per l'utenza residenziale e professionale e vanno pertanto previsti solo qualora i benefici oltrepassino nettamente i costi. Taluni ritengono che il Libro verde esprima una visione troppo rosea dei benefici, sottovalutandone i costi.

2.3. Le opinioni divergono considerevolmente circa le modalità ed i tempi d'introduzione dei meccanismi

essenziali di numerazione. Si va dall'opinione che l'armonizzazione e la sincronizzazione andrebbero avviate in tutta l'Unione già nelle prime fasi, per evitare distorsioni alla concorrenza, all'idea che ciò introdurrebbe ritardi indesiderabili in paesi che sono pronti ad agire più rapidamente, sino alla proposta d'introdurre tali meccanismi sulla base dello sviluppo delle reti esistenti nei singoli Stati membri.

2.4. Come risultato del processo di consultazione la Commissione intende perseguire i seguenti obiettivi (principali), espressi sulla base di un calendario di scadenze articolato come segue.

### 2.4.1. Primo gennaio 1998

Possibilità per l'utente di selezionare il vettore offerta da tutti i fornitori di reti locali fisse con quote di mercato significative (che non vengono tuttavia precisate nella comunicazione della Commissione) laddove sia richiesta una piena liberalizzazione. Gli Stati membri ai quali sono state concesse deroghe potranno introdurre tale possibilità di scelta più tardi.

### 2.4.2. Primo gennaio 1999

Creazione di uno spazio europeo della numerazione telefonica sulla base del codice paese «388». L'UIT (Unione internazionale delle telecomunicazioni) dovrebbe autorizzarne l'uso nel corso dell'estate 1997.

### 2.4.3. Primo gennaio 2000

Possibilità per l'utente di preselezionare il vettore offerta da tutti i fornitori di reti locali fisse con quote di mercato significative in tutti gli Stati membri.

La portabilità del numero di operatore, offerta da tutti i fornitori di reti locali fisse.

La portabilità del numero, offerta da tutti i fornitori di numeri di servizi speciali non geografici (servizi di chiamata gratuita, servizi a costi ripartiti, servizi a tariffa maggiorata).

### 2.5. Piano d'azione

Per conseguire gli obiettivi nei tempi indicati la Commissione propone un calendario di azioni che elenca dettagliatamente i soggetti interessati e le azioni da prendere.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato si compiace di poter prendere posizione in merito alla comunicazione della Commissione, soprattutto poiché la tematica esaminata riguarda uno degli ultimi settori d'azione di rilievo del processo di liberalizzazione delle telecomunicazioni. La tematica inoltre concerne questioni che, pur essendo di particolare interesse per gli operatori, i fornitori di servizi ed i produttori, riguardano gli utenti finali ed i consumatori in maniera più diretta di molte delle precedenti iniziative della Commissione.

3.2. La comunicazione della Commissione raccoglie le osservazioni di quanti hanno partecipato al processo di consultazione. Dato che essa evidenzia perfettamente tali opinioni, il parere del Comitato riguarderà principalmente le azioni specifiche nel contesto degli obiettivi della Commissione proposti nel capitolo V: «Priorità d'azione».

3.3. Il Comitato esprime soddisfazione per le priorità d'azione proposte, necessarie a stimolare il processo di liberalizzazione. Gli obiettivi delle azioni proposte sono realistici ed essenziali se si desidera che vi siano concorrenza reale, innovazione e possibilità di scelta per gli utenti in quanto consumatori, in termini di qualità, servizio e costi. La disponibilità di una numerazione adeguata e di meccanismi di numerazione appropriati e progettati su base equa, trasparente e non discriminatoria contribuirà allo sviluppo del mercato interno dei servizi di telecomunicazione. La direttiva «completa concorrenza»<sup>(1)</sup> e la direttiva «interconnessione»<sup>(2)</sup> impongono procedure e piani di numerazione adeguati.

3.4. La responsabilità per il conseguimento di tali obiettivi spetta agli organismi di regolamentazione nazionali (ORN). Il Comitato sottolinea la responsabilità degli Stati membri affinché tali ORN vengano istituiti e possano essere completamente operativi a tempo debito. Senza gli ORN e senza norme comuni applicabili nell'Unione europea, le prospettive per le

azioni che si vogliono portare avanti nell'ambito del piano di numerazione uniforme risulteranno considerevolmente ridotte.

### 4. Osservazioni di carattere specifico

#### 4.1. Selezione del vettore

4.1.1. La Commissione propone in proposito un'impostazione in due tempi: selezione del vettore prima di ogni chiamata (accesso agevolato) entro il primo gennaio 1998 e preselezione del vettore (parità di accesso) entro il primo gennaio 2000 per tutti i fornitori di reti locali fisse con quote di mercato significative (che nella comunicazione della Commissione non vengono definite). Alcuni Stati membri utilizzano già ora un sistema che permette all'utente di scegliere sulla base del metodo ad «accesso agevolato». A tutt'oggi nessuno Stato membro si avvale del metodo «parità di accesso».

4.1.2. Come aveva già fatto nel Libro verde, la Commissione propone che gli Stati membri utilizzino la forma di selezione del vettore «parità di accesso». Nel parere<sup>(3)</sup> (punto 4.1.1.4) il Comitato, pur appoggiando tale impostazione in linea di massima, afferma che l'esame della selezione e della preselezione «deve comprendere un'ampia analisi costi/benefici». Poiché la Commissione ha proposto un'impostazione in due tempi, «accesso agevolato» nel 1998 e «parità di accesso» nel 2000, sembra esserci tempo sufficiente per esaminare la proposta del Comitato.

4.1.3. Dato che vi sono notevoli divergenze di punti di vista sulla necessità di estendere tali possibilità di selezione ai fornitori di accesso locale ed agli operatori mobili, sembra logico riesaminare o rivalutare la questione nel corso delle revisioni del 1998/1999.

#### 4.2. Portabilità del numero

4.2.1. L'impossibilità di mantenere il proprio numero telefonico quando si cambia fornitore di servizio viene considerata una forte remora (nel suo precedente parere il Comitato menzionava dei sondaggi dai quali risultava che una quota compresa tra circa l'80 ed il 90% dell'utenza professionale non prenderebbe in considerazione la possibilità di cambiare fornitore se non potesse mantenere il proprio numero). La necessità che a tutti i fornitori di reti locali fisse ed a tutti gli operatori che gestiscono numeri non geografici di servizi speciali venga imposto d'offrire la portabilità del numero non sembra venir contestata. Vi sono tuttavia opinioni divergenti circa la copertura ed i tempi.

4.2.2. Il metodo migliore per conseguire tale obiettivo è, secondo la Commissione, una modifica della direttiva «interconnessione»<sup>(2)</sup>, da effettuare entro il primo gennaio 2000. Prima di tale data sarà necessario sviluppare orientamenti su sistemi equi e di tipo concorrenziale per ripartire i costi tra gli operatori interessati.

<sup>(1)</sup> Direttiva 96/19/CE della Commissione del 13 marzo 1996 che modifica la Direttiva 90/388/CEE al fine della completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni — GU L 74 del 22.03.1996, pag. 13. Parere del CES: GU C 39 del 12. 2. 1996, pag. 52.

<sup>(2)</sup> Direttiva 97/33/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 1997 sull'interconnessione nel settore delle telecomunicazioni per garantire il servizio universale e l'interoperabilità attraverso l'applicazione dei principi di fornitura di una rete aperta (ONP) — GU L 199 del 26. 7.1997, pag. 32. Parere del CES: GU C 153 del 28. 5. 1996, pag. 21.

<sup>(3)</sup> GU C 287 del 22. 9. 1997, pag. 15.

4.2.3. L'ETSI<sup>(1)</sup> sta effettuando studi per valutare entro la fine del 1998 l'opportunità e la possibilità di obbligare gli operatori mobili ad offrire la portabilità del numero. Ciò verrà riesaminato nell'ambito della revisione del 1999. In tale contesto andrebbe tenuto specificatamente conto dei nuovi accordi industriali sulla rete mobile UMTS, il cui sviluppo riveste un'importanza fondamentale per la competitività dell'industria europea.

4.2.4. Si dovrà inoltre considerare la possibilità di sviluppare un sistema on-line di informazione tariffaria qualora i nuovi numeri non forniscano più un'indicazione attendibile della tariffa della chiamata. Questo è un problema che dovrà essere risolto prima di applicare pienamente la portabilità del numero.

#### 4.3. *Spazio europeo della numerazione telefonica (SENT)*

4.3.1. La consultazione ha evidenziato un classico circolo vizioso: dato che attualmente non vi è alcun SENT che utilizzi il codice paese «388» suggerito, non è possibile appurare se esista oppure no una domanda. D'altro canto sembra esservi un sostegno sufficiente affinché l'offerta possa precedere la domanda. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di seguire tale strada. Il processo va gestito nell'ambito delle organizzazioni CEPT/ECTRA esistenti.

#### 4.4. *Piani di numerazione nazionali*

4.4.1. Il Comitato constata con soddisfazione che viene riconosciuta la diffusa preoccupazione causata da eventuali modifiche ulteriori dei piani di numerazione nazionali a breve e medio termine, soprattutto laddove siano già state effettuate delle modifiche. È necessario

<sup>(1)</sup> Istituto europeo per le norme di telecomunicazione.

un periodo di stabilità, e nulla dovrebbe essere più proposto prima dell'inizio dell'anno 2000.

4.4.2. L'armonizzazione non risulta in sé stessa un motivo sufficiente per modificare i piani di numerazione nazionali. Tuttavia, dato che sul lungo termine una convergenza naturale graduale potrebbe comportare dei vantaggi, la Commissione ritiene che le future modifiche nei piani di numerazione (nazionali) dovrebbero poggiare su orientamenti comuni. In particolare un certo numero di Stati membri stanno assegnando gruppi specifici di numeri a determinate categorie di cittadini senza alcun coordinamento (ad esempio nel Regno Unito lo 05 è stato messo a disposizione delle reti commerciali private).

#### 4.5. *Piano di numerazione europeo a lungo termine*

4.5.1. La consultazione ha evidenziato una notevole incertezza circa i costi ed i vantaggi di un contesto europeo unificato della numerazione ed ha pertanto palesato la necessità d'ulteriori studi

#### 4.6. *Tastiera alfanumerica<sup>(2)</sup>*

4.6.1. Il Comitato rileva l'interesse generale per l'adozione di uno standard comune per le tastiere alfanumeriche.

#### 4.7. *Internet*

4.7.1. Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che la situazione vada esaminata regolarmente e attivamente.

<sup>(2)</sup> Permette di effettuare le chiamate utilizzando i simboli alfanumerici sulla tastiera del telefono che corrispondono al nome del servizio o del corrispondente (ad esempio 0-800 — FIORI).

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di decisione del Consiglio concernente un programma pluriennale di promozione delle fonti energetiche rinnovabili nella Comunità — Altener II» <sup>(1)</sup>

(98/C 19/09)

Il Consiglio, in data 25 giugno 1997, ha deciso, in conformità degli articoli 198 e 130 S, primo paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bernabei, in data 19 settembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 2 contrari, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il programma pluriennale per la promozione delle fonti d'energia rinnovabili (FER) Altener II (1998-2002), proposto dalla Commissione il 12 marzo 1997 <sup>(2)</sup>, rientra in una più ampia strategia della Commissione in campo di politica energetica comunitaria. La proposta fa seguito al Programma Altener I (1993-1997) <sup>(3)</sup>, in scadenza alla fine del 1997, sul quale il Comitato si è pronunciato favorevolmente il 24 novembre 1992 <sup>(4)</sup> pur avanzando alcuni rilievi concernenti la limitatezza delle risorse finanziarie e la necessità di meccanismi di valutazione e controllo.

1.2. Con il programma Altener, la Commissione mira a colmare il divario tra sviluppo tecnico, dimostrazione e diffusione sul mercato ed evidenzia la necessità di potenziamento delle capacità, reti di informazione e formazione più mirate e di elaborazione di norme e standard tecnici paneuropei. L'importo totale destinato ad Altener I è stato per i cinque anni di durata del programma pari a 43,7 mecu compresi i finanziamenti supplementari resi disponibili a seguito dell'ampliamento della Comunità e all'estensione del programma al SEE.

1.3. Le finalità del programma erano quelle di contribuire agli obiettivi della politica energetica comunitaria di limitazione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, aumento della quota parte delle energie rinnovabili nel bilancio energetico, riduzione della dipendenza dalle importazioni di energia, sicurezza dell'approvvigionamento, sviluppo economico e sociale e sviluppo locale e regionale.

1.4. Secondo la relazione della Commissione sui risultati del programma Altener <sup>(5)</sup>, presentata contestualmente alla proposta di decisione Altener II, questo

Programma «è stato molto importante per promuovere le fonti energetiche rinnovabili nella Comunità» svolgendo attività di informazione con un approccio a rete e un insieme di relazioni e studi intesi a «colmare il divario tra ricerca e applicazione commerciale delle fonti energetiche rinnovabili» mentre evidenzia «difficoltà nel trarre conclusioni preliminari precise sui progetti pilota» pochi dei quali sono stati completati e affermando che «questa parte del programma risente della limitatezza dei finanziamenti e meno della metà dei progetti proposti ha potuto essere finanziata in base alla dotazione esistente».

1.5. Sotto il profilo della valutazione del programma, il Comitato ritiene importante che il rapporto di valutazione finale dia conto dell'esperienza passata permettendo di correggere errori e debolezze, sulla base dei risultati effettivamente raggiunti dai progetti finanziati dal programma. Altener: per il programma pluriennale 1998-2002 sarebbe opportuno che tale rapporto fosse realizzato nel corso dell'ultimo anno così da operare un adeguato riorientamento del programma stesso.

1.6. Peraltro, è da segnalare che un rapporto di esperti indipendenti, effettuato nel 1996 <sup>(6)</sup>, ha espresso una valutazione positiva segnalando però l'insufficienza del finanziamento del programma per raggiungere i suoi obiettivi. La proposta segue inoltre la pubblicazione dello Studio «Teres II — Le prospettive per l'energia rinnovabile in 30 paesi europei dal 1995 al 2020» finanziato nell'ambito di Altener I.

1.7. Sul Libro verde della Commissione «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» <sup>(7)</sup>, il Comitato si è ampiamente pronunciato nel suo parere del 24 aprile 1997, sostenendo che, in particolare, un «rafforzamento

<sup>(1)</sup> GU C 192 del 24. 6. 1997, pag. 16.

<sup>(2)</sup> COM(97) 87 def. del 20. 11. 1996.

<sup>(3)</sup> GU L 235 del 18. 9. 1993, pag. 41.

<sup>(4)</sup> GU C 19 del 25. 1. 1993, pag. 7.

<sup>(5)</sup> COM(97) 122 def. del 12. 3. 1997.

<sup>(6)</sup> «Evaluation of the Altener programme (1993-1997) and proposal for the future», relazione alla Commissione europea di Andersson, Del Rio, Janssen e McKeogh, Bruxelles 1996.

<sup>(7)</sup> COM(96) 576 del 20. 11. 1996.

delle azioni con Altener II potrebbe contribuire a creare un mercato competitivo per l'industria delle energie rinnovabili e creare nuovi posti di lavoro in questo settore... L'azione a livello comunitario concernerebbe alcune azioni ben definite quali i tetti ed i rivestimenti fotovoltaici, il riscaldamento solare termico per impianti sportivi, turistici e sanitari, l'architettura solare attiva e passiva, la produzione di bio-metano da rifiuti solidi urbani biodegradabili, impianti autonomi, con un sostegno comunitario quanto più contenuto possibile, per evitare distorsioni di mercato e tenendo conto dei costi esterni evitati»<sup>(1)</sup>.

1.8. D'altra parte, il Comitato ha ribadito anche nel suo parere in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio concernente l'organizzazione della cooperazione su obiettivi comunitari concordati in materia di energia»<sup>(2)</sup> adottato il 23 aprile 1997<sup>(3)</sup>, la propria approvazione degli obiettivi relativi «alla promozione dell'uso delle FER ed al miglioramento dell'efficienza energetica, obiettivi in grado di apportare un importante contributo alla realizzazione di un ambiente più sano e che, insieme allo sviluppo delle fonti endogene, possono ridurre la dipendenza energetica della Comunità da fonti esterne e dare slancio alla crescita economica e all'occupazione».

## 2. La proposta della Commissione

2.1. La Commissione, nella sua proposta di decisione di Altener II, indica sei temi di azioni e misure in materia di energia rinnovabile di cui quattro riprendono, estendendole, le iniziative previste nel programma Altener I, mentre altre due mirano a promuovere la penetrazione commerciale delle FER ed ad operare un serio monitoraggio strategico e di controllo.

2.2. In particolare le tipologie di intervento riguardano:

- studi e altre azioni per la messa in opera o il completamento delle misure comunitarie finalizzate allo sviluppo del potenziale delle diverse fonti di energia rinnovabile, quali strategie settoriali e di mercato, sviluppo di norme e standard, gli appalti e la legislazione, finanziati fino al 100 % dalla Commissione. A tali azioni viene attribuito un budget di 4 mecu nel biennio (13,3 %);
- azioni pilota per la creazione e l'estensione di infrastrutture e strumenti di pianificazione locale e regionale, concezione, valutazione, informazione, educazione e formazione, nonché di nuovi strumenti

finanziari e di mercato, finanziate dal 30 al 50 % del costo totale dalla Commissione. A tali azioni viene attribuito un budget di 9,4 mecu nel biennio (31,3 %);

- misure per lo scambio di esperienze e di know-how per migliorare il coordinamento tra le attività internazionali, comunitarie, nazionali, regionali e locali e il varo di un sistema centralizzato di raccolta e diffusione delle informazioni, finanziate fino al 100 % dalla Commissione. A tali azioni viene attribuito un budget di 3 mecu nel biennio (10 %);
- misure per lo scambio di esperienze e di know-how proposte da un'entità diversa dalla Commissione europea finanziati dal 30 al 50 % dalla Commissione. A tali azioni viene attribuito un budget di 2,8 mecu nel biennio (9,3 %);
- azioni che facilitino la penetrazione delle FER e incoraggino gli investimenti tramite accesso a consulenti specializzati, analisi delle prospettive di mercato, scelta di localizzazione, elaborazione dei piani di finanziamento nei campi seguenti: biomassa, sistemi termici e fotovoltaici solari, sistemi solari passivi e attivi negli edifici, progetti idroelettrici su scala ridotta, energia eolica, energia geotermica. Per queste azioni la Commissione si riserva di determinare annualmente il livello di sostegno finanziario. A tali azioni viene attribuito un budget di 8 mecu nel biennio (26,6 %);
- azioni di monitoraggio dei progressi nell'attuazione della strategia e del piano di azione in materia di FER e di valutazione dell'incidenza e della redditività delle misure ed azioni del programma, nonché controllo dei progressi realizzati dalla Comunità e dagli Stati membri nello sviluppo delle FER, finanziati fino al 100 % dalla Commissione. A tali azioni viene attribuito un budget di 2,8 mecu nel biennio (9,3 %).

2.3. La Commissione si riserva altresì di definire annualmente priorità e linee direttrici del programma indicativo, anche se queste ultime saranno sottoposte al parere del comitato consultivo composto da rappresentanti degli Stati membri di cui all'articolo 5.

2.4. Oltre alle disposizioni generali anti frode, il programma prevede esplicitamente che il finanziamento delle nuove azioni di penetrazione delle FER (articolo 2 E) sia condizionato ai risultati effettivamente raggiunti dai progetti proposti.

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 41.

<sup>(2)</sup> GU C 27 del 28. 1. 1997, pag. 9.

<sup>(3)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 123.

2.5. È prevista altresì la presentazione da parte della Commissione al PE, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni di un rapporto di valutazione del programma dopo due anni di applicazione, e di un rapporto finale alla sua scadenza.

2.6. Il programma è aperto alla partecipazione dei paesi associati dell'Europa centrale ed orientale di prossima adesione nonché a Cipro, sulla base delle regole applicate ai paesi EFTA e degli accordi di associazione esistenti.

2.7. Il budget proposto dalla Commissione, in assenza delle prospettive finanziarie dell'UE per gli anni successivi al 1999, è limitato ai primi due anni del programma e ammonta a 30 mecu: la necessaria prospettiva strategica enunciata dalla proposta deve trovare adeguata collocazione in un contesto organico di politica energetica di lungo periodo, che includa validi argomenti per un rafforzamento delle voci di bilancio e il loro inserimento nel titolo III (altre politiche) delle prospettive finanziarie 2000-2004.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato è pienamente consapevole del ruolo strategico determinante che lo sviluppo delle FER avrà sulla futura politica di sviluppo durevole della Comunità, sulla qualità della vita dei cittadini, sulle esigenze di creazione di nuova occupazione e di coesione economica e sociale, e, coerentemente con quanto ha sostenuto nei suoi pareri anche più recenti, ribadisce il pieno appoggio al rafforzamento del programma Altener.

3.2. Ritiene infatti essenziale, alla luce dell'obiettivo indicativo annunciato nel Libro verde sulle fonti energetiche rinnovabili<sup>(1)</sup> di raddoppiare la loro quota parte nel consumo energetico europeo dal 6 % al 12 % nel 2010, il rafforzamento dell'azione comunitaria e degli Stati membri per accelerare, coordinando tutti gli strumenti comunitari collegati, in particolare il programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico, la penetrazione delle energie rinnovabili sul proprio mercato interno, su quelli delle aree limitrofe e più in generale in termini competitivi sul mercato globale.

3.3. L'esperienza del programma Altener, pur nella già lamentata assenza di una valutazione completa in termini di efficacia e congruità con gli obiettivi enunciati, ha tuttavia dimostrato che le sfide di ordine tecnologico, industriale, competitivo e di penetrazione del mercato

che le FER devono affrontare per raggiungere quote apprezzabili nel consumo energetico comunitario nonché economie di scala necessarie alla competitività globale dell'industria di settore, richiedono risorse finanziarie ben più cospicue di quelle rese disponibili nel primo quinquennio e probabilmente anche di quelle che la Commissione ha proposto per Altener II.

3.4. Il Comitato quindi concorda con le conclusioni del primo rapporto sui risultati di Altener<sup>(2)</sup> che raccomanda di concentrare le azioni future su particolari aspetti strategici quali la risoluzione dei problemi relativi alla penetrazione del mercato, evitando peraltro ingiustificate distorsioni di concorrenza.

3.5. In questo senso le due nuove azioni mirate a facilitare la penetrazione delle FER nel mercato, ad incoraggiare gli investimenti e ad un controllo, monitoraggio e valutazione permanente del programma su tali obiettivi rivestono un particolare valore strategico mentre la condizionalità del sostegno finanziario ai risultati effettivamente raggiunti dai progetti proposti ne potrebbe garantire una selezione più mirata. Per tali motivi, il Comitato vedrebbe con particolare favore un ulteriore incremento della percentuale di finanziamento del programma Altener II a tali finalità.

3.6. Nondimeno il dichiarato rinvio a livello di gestione annuale da parte della Commissione della definizione di obiettivi, criteri e modalità di accesso per questa tipologia di azioni non ne permette un'adeguata valutazione, né di creare condizioni stabili e prevedibili di mercato per le aziende che forniscono prodotti e servizi energetici, per gli investitori ed i clienti.

3.7. Al riguardo, secondo il Comitato, andrebbero precisati sin da ora obiettivi, criteri e modalità di accesso, mantenendo invece la necessaria flessibilità nei livelli di intervento all'interno di forchette predeterminate che non inducano distorsioni di concorrenza.

3.8. A parere del Comitato, tale azione dovrebbe mettere maggiormente l'accento su progetti corredati da una valutazione costi-benefici comprendente un bilancio ambientale equilibrato, sulla base di criteri e obiettivi predeterminati, che incentivino collettività locali e cittadini a utilizzare direttamente le FER in aree ben definite quali quelle indicate al punto 1.7. Il coinvolgimento diretto del cittadino infatti potrebbe di per sé funzionare da volano per una più rapida sensibilizzazione alle potenzialità delle energie rinnovabili.

3.9. Inoltre a parere del Comitato dovrebbero essere affiancati all'attuale Comitato consultivo di cui all'arti-

<sup>(1)</sup> COM(96) 576 del 20. 11. 1996.

<sup>(2)</sup> COM(97) 122 def. del 12. 3. 1997.

colo 5, meccanismi settoriali di dialogo permanente con rappresentanti delle imprese produttrici di energia ed erogatrici di servizi energetici, delle industrie del settore, dei tecnici e professionisti (architetti, ingegneri, costruttori, ecc.) e degli utenti finali, al fine di garantire che le misure del programma siano coerenti e interagenti con gli indirizzi del mercato sia dal lato della domanda che dell'offerta, dando maggiori priorità alle collaborazioni interregionali europee.

3.10. Un punto rilevante che dovrebbe essere rafforzato con più adeguate risorse finanziarie nell'ambito delle azioni Altener II è quello della normalizzazione tramite CEN e Cenelec, sia per l'effetto positivo di mercato interno e di relative economie di scala, sia per la penetrazione delle tecnologie di energia rinnovabile sui mercati terzi, specie quelli dell'Europa centrale e orientale e dello spazio euro-mediterraneo. Secondo il Comitato, l'elaborazione di norme paneuropee è una parte molto importante della promozione dell'energia rinnovabile e garantisce una riduzione dei costi di fabbricazione per i clienti e le parti interessate soprattutto in una visione di mercato globale.

3.11. Il Libro verde «Energia per il futuro - le fonti energetiche rinnovabili» riconosce la priorità strategica della cooperazione internazionale in materia di FER sia per sostenere l'industria comunitaria di settore<sup>(1)</sup>, con azioni di promozione dell'export, che per diminuire gli impatti negativi sull'ambiente globale di uno sviluppo dei PVS basato solo sulle fonti energetiche tradizionali. A tale riguardo il programma Altener, che limita la possibilità di partecipazione ai paesi dell'Europa centrale e orientale di prossima adesione e a Cipro, dovrebbe però promuovere occasioni di collaborazioni con i programmi di cooperazione internazionale, quali MEDA, Phare, Tacis, FES e paesi ALA, integrando in questi ultimi linee tematiche prioritarie che permettano l'attivazione a favore delle FER.

Inoltre, nell'ambito del partnership euro-mediterraneo nel campo dell'energia, il Forum Euro-mediterraneo dell'energia di recente costituzione ed il suo piano d'azione comune a medio termine dovrebbero contenere meccanismi di collaborazione e coordinamento con il programma Altener. Anche nell'ambito dei Comitati consultivi misti CES — Paesi terzi è opportuno sollecitare, come avvenuto nel Comitato consultivo misto UE-Turchia, uno sforzo di collaborazione in materia di FER. Parimenti il Programma dovrebbe trovare adeguata collocazione nella preparazione della strategia europea di stimolo del dibattito della terza conferenza ONU sul

cambiamento climatico del dicembre 1997 a Kyoto, in preparazione della quale il Comitato sta elaborando un parere in proposito.

3.12. Le FER svolgono un ruolo molto importante nello sviluppo delle energie locali, in ragione di una installazione ed utilizzazione in molti casi meno dipendenti dall'esistenza di infrastrutture e reti, che rende il loro sfruttamento particolarmente adatto alle regioni più isolate e carenti di infrastrutture della Comunità, caratterizzate per dislocazione geografica, di elevate risorse per la produzione di tale energia.

3.13. Lo sviluppo delle FER è direttamente collegato alle realtà esistenti nelle varie aree della Comunità che hanno sviluppato diverse tipologie in base alle loro caratteristiche morfologiche, climatiche ed ambientali. L'azione della Comunità, e quindi il programma Altener II, deve svilupparsi secondo il principio della sussidiarietà, per integrare in maniera complementare i progetti che già esistono nelle realtà locali, innovandoli e potenziandoli. Un pieno coordinamento con i programmi nazionali e regionali, in vista di una strategia comune, garantirebbe infatti la necessaria concentrazione di risorse e permetterebbe una effettiva diffusione delle migliori pratiche tra i vari livelli regionale, nazionale e comunitario, secondo un processo dal basso verso l'alto.

3.14. L'emergenza di nuove tecnologie energetiche, per il cui sviluppo sono previste azioni prioritarie di RSTD nella proposta di VPQ, aprono infatti grandi potenzialità di produzione decentrata di energie più pulite, a condizione che lo sforzo della ricerca e della dimostrazione sia consistente e che si concentri sull'abbassamento dei costi e sulla soluzione dei problemi di stoccaggio decentrato dell'energia in termini affidabili e a basso costo, sicure e con un minimo impatto ambientale.

3.15. In un'ottica di maggiore coesione economica e sociale, i fondi strutturali e di coesione dovrebbero orientare i propri interventi al sostegno di tali iniziative. Anche la BEI e il FEI, così come la BERS per i paesi PECO, dovrebbero finanziare progetti che interessano le energie rinnovabili, e dovrebbero essere a riguardo sviluppate le tecniche di «cofinancing».

3.16. In particolare, il superamento delle problematiche connesse all'accessibilità a finanziamenti bancari, dovute alla scarsa conoscenza da parte degli istituti di credito delle potenzialità delle FER, potrebbe essere agevolato tramite il processo di validazione di qualità di cui all'articolo 2 E che certifica la validità di un progetto in termini di rispetto delle normative nazionali e comunitarie, di realizzabilità tecnica e redditività economica.

<sup>(1)</sup> Secondo il Consiglio europeo per l'esportazione delle energie rinnovabili, il 75% dell'industria europea del settore dipende dall'esportazione. Cfr. Teres II, novembre 1996, pag. 12.

3.17. Il Comitato, pur deprecando il mancato inserimento nel Trattato UE di un titolo riguardante la politica dell'energia, da lui con forza sostenuto, ritiene comunque necessario includere, secondo quanto stabilito dalla risoluzione del Consiglio Energia del 27 maggio 1997, le azioni a sostegno delle FER in un programma quadro strategico che ricomprenda, dando loro coerenza e trasparenza, le azioni e gli strumenti comunitari nel campo dell'energia coordinandoli con le altre politiche comunitarie pertinenti e le politiche degli Stati membri.

3.18. In particolare un tale quadro di coerenza ricomprenderebbe i programmi Thermie (volet gestionale e applicativo), Save II e Synergie a fianco ad Altener, evitando compartimentazioni e duplicazioni a livello operativo, e dovrebbe rendere possibile il raccordo di quest'ultimo con i pertinenti programmi di RST, quali Joule/Thermie e Flair e con i volet pertinenti delle politiche di relazioni esterne, ambientali, della concorrenza, di mercato interno, di politica regionale e dell'agricoltura.

3.19. D'altra parte un ruolo di raccordo, promozione e prospettiva potrebbe essere assicurato con la creazione di un istituto «ad hoc» per le energie rinnovabili nell'ambito del CCR, come auspicato dal Comitato nel suo parere relativo al Libro verde sulle energie rinnovabili<sup>(1)</sup>.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Aggiungere all'articolo 1, comma 1a):

«nell'ambito di una futura politica energetica integrata comunitaria che coordini tutte le azioni ed i programmi attuali in materia e i volet pertinenti delle politiche agricola, ambientale, di RSDT, di coesione e di relazioni esterne.»

4.2. Articolo 2, paragrafo 1 E: aggiungere:

«prevedendo la validazione certificata dei progetti qualità che ne attesti la fattibilità, in termini economici, sociali ed ambientali, facilitando l'accesso, specialmente per le PMI, al sistema finanziario pubblico

e privato e raggruppando le proposte in "cluster" sufficientemente vasti per essere efficaci in termini di costi.»

4.3. Articolo 2, paragrafo 1 C: aggiungere:

«prevedendo un'apposita banca dati su basi statistiche armonizzate e rendendola disponibile tramite un sito dedicato e aperto internet.»

4.4. Articolo 2, paragrafo 2: aggiungere:

«stoccaggio di energia».

4.5. Articolo 4, punto 2: modificare come segue:

«le condizioni e gli orientamenti per il finanziamento delle azioni e misure previste all'articolo 2, paragrafo 1, sono definiti all'inizio del programma e allegati alla presente decisione, e aggiornati annualmente tenendo conto:»

4.6. Articolo 4, punto 2, secondo trattino, aggiungere alla fine:

«... attraverso una valutazione costi — benefici esaustiva globale basata su criteri e obiettivi predeterminati.»

4.7. Articolo 4, ultima alinea: modificare come segue:

«il Comitato di cui all'articolo 5 e meccanismi settoriali di dialogo permanente composti da rappresentanti degli utenti finali, tecnici e professionisti, imprese produttrici di energia ed erogatrici di servizi energetici e delle industrie del settore assisteranno...»

4.8. Articolo 6, punto 2, modificare come segue:

«nel corso dell'ultimo anno del programma e prima della presentazione formale di una nuova proposta di programma.»

4.9. Articolo 7, aggiungere:

«Inoltre la Commissione promuove azioni di scambio di informazioni, di diffusione delle migliori pratiche, di coordinamento tra progetti, con i programmi di cooperazione internazionale, che integrino nelle loro linee tematiche prioritarie lo sviluppo delle Fonti di energia rinnovabile.»

<sup>(1)</sup> COM(96) 576 del 20. 11. 1996.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione  
«Panoramica della politica e delle azioni energetiche»»

(98/C 19/10)

La Commissione, in data 30 aprile 1997, 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 comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Leries, in data 19 settembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 113 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato si è pronunciato più volte sui programmi e le attività comunitarie nel settore energetico.

- Progetti d'investimento di interesse comunitario nei settori del petrolio, del gas naturale e dell'elettricità<sup>(1)</sup>;
- Carta europea dell'energia<sup>(2)</sup>;
- Approvvigionamento comunitario di petrolio greggio e prodotti petroliferi<sup>(3)</sup>;
- Mercato interno dell'elettricità e del gas naturale<sup>(4)</sup>;
- Mercato interno dell'elettricità e del gas naturale<sup>(5)</sup>;
- Reti transeuropee nel settore dell'energia<sup>(6)</sup>;
- Politica energetica<sup>(7)</sup>;
- Energia e coesione<sup>(8)</sup>;
- Thermie II<sup>(9)</sup>;
- Libro verde «Per una politica energetica»<sup>(10)</sup>;
- Trattato sulla Carta dell'energia<sup>(11)</sup>;
- SAVE II<sup>(12)</sup>;
- Approvvigionamento di gas<sup>(13)</sup>;
- Obblighi di pubblico servizio nel mercato interno dell'energia<sup>(14)</sup>;
- Programma indicativo nucleare (PINIC)<sup>(15)</sup>;

— Cooperazione su obiettivi comunitari in materia di energia<sup>(16)</sup>;

— Libro verde «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili»<sup>(17)</sup>.

1.1.1. La recente proposta della Commissione concernente «L'organizzazione della cooperazione su obiettivi comunitari concordati in materia di energia»<sup>(18)</sup> elenca tali obiettivi. La lista degli obiettivi stabilisce linee di condotta, in materia soprattutto di sicurezza dell'approvvigionamento, competitività, protezione dell'ambiente, relazioni energetiche esterne e promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili, che sono state periodicamente confermate dagli Stati membri, come pure dal Comitato.

1.1.2. Per facilitare la realizzazione di questi obiettivi energetici comuni è indispensabile, secondo la Commissione, rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra gli Stati membri in un quadro organizzato, onde garantire la compatibilità degli obiettivi stessi con le politiche energetiche comunitarie e nazionali, in conformità con i precedenti pareri del Comitato.

1.2. La comunicazione in esame costituisce un primo seguito agli orientamenti del Consiglio e del Parlamento europeo in merito alla sinergia da creare tra i programmi e le attività comunitarie esistenti nel settore energetico, nonché alla razionalizzazione e al coordinamento degli stessi.

1.3. La Commissione ha consultato il Comitato in merito a tale comunicazione nell'ambito della nuova prassi, che consiste nell'associare il Comitato «a priori» alle nuove iniziative della Commissione.

<sup>(1)</sup> GU C 75 del 26. 3. 1990, pag. 26.

<sup>(2)</sup> GU C 269 del 14. 10. 1991, pag. 79.

<sup>(3)</sup> GU C 332 del 16. 12. 1992, pag. 74.

<sup>(4)</sup> GU C 73 del 15. 3. 1993, pag. 31.

<sup>(5)</sup> GU C 195 del 18. 7. 1994, pag. 82.

<sup>(6)</sup> GU C 195 del 18. 7. 1994, pag. 33.

<sup>(7)</sup> GU C 393 del 31. 12. 1994, pag. 95.

<sup>(8)</sup> GU C 393 del 31. 12. 1994, pag. 164.

<sup>(9)</sup> GU C 393 del 31. 12. 1994, pag. 77.

<sup>(10)</sup> GU C 256 del 2. 10. 1995, pag. 34.

<sup>(11)</sup> GU C 18 del 22. 1. 1996, pag. 146.

<sup>(12)</sup> GU C 82 del 19. 3. 1996, pag. 13.

<sup>(13)</sup> GU C 204 del 15. 7. 1996, pag. 84.

<sup>(14)</sup> GU C 56 del 24. 2. 1997, pag. 83.

<sup>(15)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 83.

<sup>(16)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 123.

<sup>(17)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 41.

<sup>(18)</sup> GU C 27 del 28. 1. 1997, pag. 9.

## 2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. La comunicazione mira a fornire informazioni complete sulle azioni dell'UE nel settore energetico e sui relativi mezzi finanziari. Si tratta, da un lato, della cooperazione energetica, compresa la cooperazione con gli Stati membri e con le parti interessate e, dall'altro, delle azioni comunitarie incentrate su quattro obiettivi:

- sicurezza dell'approvvigionamento e cooperazione internazionale nel settore dell'energia;
- integrazione dei mercati dell'energia, allo scopo di accrescere la competitività;
- promozione di uno sviluppo sostenibile nel settore dell'energia;
- promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato valuta positivamente la comunicazione della Commissione, che prosegue e approfondisce l'opera iniziata con il Libro verde e il Libro bianco sulla politica energetica nell'Unione europea e con la Comunicazione in merito alla «Cooperazione su obiettivi comunitari concordati».

3.2. Su tutti i suddetti documenti, fatta eccezione per il Libro bianco, il Comitato ha avuto occasione di esprimersi favorevolmente, in particolare nel parere in merito al Libro verde sulla politica energetica comunitaria, in cui chiedeva alla Commissione di definire concretamente gli strumenti suscettibili di influire, direttamente o indirettamente, sull'elaborazione della politica energetica, indicando le responsabilità e le competenze relative a tali strumenti.

3.3. Il Comitato ritiene che la comunicazione in esame miri a dare una prima risposta alla preoccupazione espressa nel parere in merito al Libro verde, e la valuta pertanto positivamente seppur con talune riserve esposte qui di seguito.

3.4. Il Comitato considera che l'impossibilità di inserire, come avevano proposto vari Stati membri, un titolo sull'energia nel Trattato di Amsterdam, renda necessaria l'elaborazione di una politica energetica comune, coerente e coordinata a livello dell'Unione europea, utilizzando il patrimonio normativo comunitario esistente. Ha sempre sostenuto tale idea, sin dall'approvazione del proprio parere di iniziativa in merito alla politica energetica comunitaria, in cui si chiedeva la realizzazione di tale politica comune sulla base della cooperazione tra le politiche energetiche nazionali fatte salve le rispettive autonomie nella scelta delle fonti energetiche primarie.

3.5. Fintantoché l'Unione europea non disporrà di un titolo sull'energia nel Trattato, sarà quindi necessario ricorrere in modo coordinato e complessivamente equilibrato ai vari articoli del Trattato sull'Unione che influiscono sull'elaborazione di tale politica, evitando che da una loro lettura parziale e unidirezionale risulti una politica energetica comune definita come estensione di altre politiche comunitarie, che non dia sufficiente rilievo alla sicurezza dell'approvvigionamento, non rafforzi la competitività, sia incompatibile con la protezione dell'ambiente o distante dalle esigenze dei cittadini dell'Unione in materia di sicurezza e di qualità del servizio.

3.6. Il Comitato ritiene che la trasparenza ricercata dalla Commissione con la comunicazione in esame costituisca un'importante premessa per una nuova proposta, che conduca a gestire in un'ottica rinnovata le azioni di politica energetica, basandosi su tutti i programmi comunitari.

3.7. Numerose azioni proposte si richiamano ad azioni previste da comunicazioni precedenti, e non introducono quindi elementi di novità o di ulteriore crescita; si deve tuttavia dare atto dello sforzo della Commissione di presentare in modo globale le azioni proposte, come riconosce lo stesso titolo della comunicazione.

3.8. Secondo il Comitato, la comunicazione in esame costituisce pertanto solo una prima base di partenza, che deve essere completata da una ulteriore comunicazione che definisca con maggior precisione e concretezza i singoli aspetti parziali segnalati (sicurezza dell'approvvigionamento e cooperazione energetica internazionale, integrazione dei mercati energetici, promozione dello sviluppo sostenibile nel settore energetico e promozione della ricerca e dello sviluppo tecnologico) e specifichi il valore aggiunto dell'azione comunitaria diretta o del coordinamento delle azioni nazionali, la base giuridica da utilizzare, i meccanismi di monitoraggio e di controllo, le implicazioni finanziarie, il rispettivo grado di priorità e le scadenze per la realizzazione delle azioni concrete.

3.9. Va inoltre considerato che l'Unione europea si trova in una fase cruciale della sua costruzione. L'introduzione della moneta unica, il completamento del mercato interno, il mantenimento della coesione economica e sociale tra i cittadini e i progressi in campo sociale, il possibile ampliamento ad altri Stati europei e le richieste crescenti della cittadinanza dell'Unione in vari aree rappresentano sfide che non possono prescindere dal settore energetico. È necessario comprendere che una situazione di scarsità di energia, sia pure di breve durata, un rincaro eccessivo dell'energia importata o una caduta dei livelli tradizionali di qualità

ed efficienza della fornitura di prodotti petroliferi, elettricità o gas naturale, ai quali i cittadini europei sono abituati da decenni, potrebbero costituire un rischio gravissimo per il raggiungimento dei nuovi valori e accordi che l'Unione europea intende realizzare. È vitale pertanto che l'energia e la politica energetica siano al livello delle sfide e delle aspettative della cittadinanza europea in materia.

3.10. La comunicazione in esame potrebbe costituire pertanto la base di un vero e proprio programma per il settore energetico, in merito al quale il Comitato

potrebbe essere consultato e apportare di nuovo il proprio contributo costruttivo. Infine, tale programma potrebbe essere incluso nelle discussioni di Agenda 2000, che verteranno sulle sfide e le opportunità dell'ampliamento dell'Unione europea, sulle prospettive finanziarie globali e sul nuovo quadro istituzionale di funzionamento. Ciò permetterà alla DG «Energia» della Commissione europea di disporre di un fondamentale programma di lavoro pluriennale, tale da consolidare l'apporto che il settore energetico deve fornire ad un'Unione europea geograficamente più vasta, più competitiva economicamente e caratterizzata da maggiore solidarietà sociale.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore»**

(98/C 19/11)

Il Consiglio, in data 5 giugno 1997, 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 «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodríguez García Caro, in data 17 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, nessun voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. A norma dell'articolo 126, primo paragrafo, del Trattato che istituisce la Comunità europea, la Comunità contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri, sostenendo ed integrando, nel pieno rispetto delle responsabilità degli Stati membri, le azioni volte al raggiungimento degli obiettivi del Trattato.

1.2. Sulla base dell'interesse dimostrato dagli Stati membri per un ulteriore sviluppo di un'istruzione di qualità nei centri universitari, il Consiglio «Istruzione» del novembre 1991 ha proposto di elaborare un'azione comunitaria nel campo della valutazione della qualità. Nel 1994, la Commissione e gli Stati membri hanno messo in pratica i rispettivi progetti pilota allo scopo di valutare la qualità dell'insegnamento e dell'apprendimento di talune materie in determinati centri.

1.3. Al momento di avviare tali iniziative, i sistemi di valutazione della qualità si erano sviluppati in maniera disuguale nei diversi Stati membri; uno degli obiettivi fondamentali dei progetti era pertanto quello di sensibilizzare maggiormente i centri d'istruzione superiore sulla necessità di valutare la qualità al fine di migliorare l'istruzione impartita agli studenti.

1.4. I risultati conseguiti dai progetti pilota e le conclusioni tratte da un'esperienza così interessante sono stati esposti nella nota informativa della Commissaria Cresson. Nel documento, presentato al Consiglio «Istruzione» del 6 maggio 1996, si prende atto dell'intenzione della Commissione di presentare una raccomandazione che segua le linee direttrici della nota informativa.

1.5. Su proposta della Commissione, il Consiglio presenta, conformemente al disposto dell'articolo 126, quarto paragrafo, del Trattato, la proposta di raccomandazione sottoposta al parere del Comitato economico e sociale.

1.6. Per il Comitato è di capitale importanza affrontare il problema della qualità dell'istruzione superiore da un punto di vista comunitario e condivide la linea tracciata dalla Commissione e dal Consiglio per il conseguimento dell'obiettivo perseguito.

La garanzia della qualità, intesa come strumento per il costante miglioramento della qualità stessa attraverso l'applicazione sistematica dei suoi metodi, è il mezzo migliore per favorire una vera e propria istruzione di qualità negli istituti d'insegnamento dell'Unione, potenziando l'istruzione universitaria dei vari Stati e agevolando l'equivalenza dei diversi sistemi d'istruzione dell'Unione.

## 2. La proposta di raccomandazione

La proposta presentata dal Consiglio persegue due obiettivi fondamentali in linea con lo sviluppo delle azioni intraprese dalla Comunità in questo campo. Da un lato cerca di sensibilizzare gli Stati membri sulla necessità di stabilire sistemi di garanzia della qualità nei loro istituti d'istruzione superiore; dall'altro, mette a disposizione degli Stati e delle istituzioni una serie di mezzi di sostegno basati sulla creazione di una Rete europea per la garanzia della qualità.

Il contenuto della raccomandazione può essere brevemente riassunto nei seguenti punti:

2.1. Si raccomanda agli Stati membri di:

2.1.1. istituire sistemi trasparenti di valutazione e garanzia della qualità per salvaguardare la qualità dell'istruzione superiore, aiutare i centri d'istruzione ad utilizzare le tecniche di garanzia della qualità e servire da punto di riferimento per la cooperazione sulla base di esperienze reciproche;

2.1.2. basare tali sistemi sui seguenti principi:

- autonomia e indipendenza delle autorità incaricate della valutazione;
- adeguamento delle procedure;
- mix di elementi interni ed esterni della valutazione;
- partecipazione di tutte le parti interessate;
- pubblicazione di relazioni valutative;

2.1.3. adoperarsi affinché vengano adottate delle misure atte a permettere agli istituti d'istruzione superiore di realizzare i loro progetti di miglioramento della qualità;

2.1.4. adoperarsi affinché i poteri pubblici e la direzione degli istituti diano assoluta priorità allo scambio e

alla cooperazione in materia di valutazione e garanzia della qualità.

2.2. In base alla proposta, la Commissione è invitata a:

2.2.1. sostenere l'istituzione di una Rete europea per la garanzia della qualità che dovrebbe svolgere i compiti seguenti:

- scambio di informazioni e di esperienze;
- assistenza tecnica agli Stati membri;
- sostegno agli istituti che desiderino cooperare al processo di valutazione o di garanzia della qualità, in particolare tramite le reti telematiche del programma Socrates;
- aiuti agli istituti, attraverso informazioni sugli sviluppi metodologici, oppure facilitando il contatto con esperti, ecc.;
- collegamento della valutazione della qualità con altre attività comunitarie sviluppate nel quadro di programmi quali Socrates e Leonardo;
- elaborazione di metodologie volte a meglio integrare i diplomati<sup>(1)</sup> nel mercato del lavoro,

2.2.2. presentare ogni due anni una relazione sullo sviluppo dei sistemi di garanzia della qualità negli Stati membri e sulle attività di cooperazione, corredando tale relazione con proposte atte a rafforzare tali sistemi.

## 3. Osservazioni

### 3.1. Osservazioni generali

3.1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione contenuta nella proposta di raccomandazione del Consiglio. L'articolo 126 del Trattato stabilisce con estrema chiarezza l'obbligo della Comunità di contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità. Nonostante il termine «istruzione» sia vasto e comprenda varie tappe successive della formazione dell'individuo, il Comitato giudica importante e promettente l'iniziativa che si intende avviare con l'approvazione della raccomandazione sottoposta al suo esame.

L'obbligo cui fa riferimento il citato articolo può essere soddisfatto solo se si è in grado di valutare se l'istruzione offerta agli studenti sia realmente un'istruzione di qualità. Il Comitato ritiene pertanto che per sapere se quanto avviene nell'insegnamento superiore soddisfi o meno dei criteri di qualità, la migliore iniziativa sia elaborare una serie di misure, come quella sottoposta al suo esame, intesa ad accrescere la consapevolezza della necessità di stabilire sistemi di garanzia della qualità negli istituti d'istruzione superiore, offrendo al tempo stesso mezzi e metodi che permettano di valutare tale qualità.

<sup>(1)</sup> Nella proposta di raccomandazione della Commissione e, di riflesso, nel presente parere, per «diplomati» si intendono i possessori di un titolo di studio universitario.

3.1.2. I giovani che desiderano accedere all'istruzione superiore dei diversi istituti degli Stati membri hanno una conoscenza empirica e tradizionale della qualità dell'insegnamento offerto da detti istituti.

Un sistema conosciuto e provato di valutazione della qualità nei singoli istituti d'istruzione superiore favorirebbe l'incremento della qualità del livello d'insegnamento di detti istituti su scala sia nazionale che comunitaria, per il legittimo interesse a superare sé stessi e far meglio degli altri. Con tale sistema si favorirebbe non solo il miglioramento della qualità, ma anche la conoscenza, da parte dei cittadini, dei livelli di qualità raggiunti dai diversi centri d'istruzione superiore.

3.1.3. Occorre fare tutto il possibile affinché, alle soglie del prossimo millennio e nel contesto di una società tecnologicamente avanzata che considera la garanzia della qualità e la qualità totale una base irrinunciabile del progresso e del miglior servizio al cliente o utente, gli istituti d'istruzione superiore dispongano dei mezzi adeguati per sviluppare le metodologie di valutazione della qualità.

In tale contesto il Comitato ritiene pertanto necessario ed indispensabile adottare iniziative intese a promuovere metodi e tecniche di garanzia di qualità, come strumento imprescindibile per il miglioramento del prodotto dell'istruzione. Il ravvicinamento dell'Università alla società alla ricerca di nuove vie, può nel contempo permettere ai docenti di dare all'insegnamento universitario un approccio più rispondente alla realtà presente e consentire agli studenti di far fronte alla situazione che li attende al momento di inserirsi nel mercato del lavoro e nella società stessa.

3.1.4. Il Comitato è d'accordo sulla necessità di creare sistemi di valutazione della qualità che siano operativi nei diversi istituti degli Stati membri. La garanzia della qualità non può tuttavia venire imposta; essa dev'essere accettata dai suoi stessi protagonisti, vale a dire i docenti e le autorità accademiche. Pertanto, sarebbe necessario, preliminarmente o simultaneamente alla creazione di sistemi di qualità, invitare gli Stati membri a mettere a disposizione i mezzi necessari affinché gli istituti d'istruzione superiore creino strutture apposite per la promozione, l'orientamento e il sostegno interno allo sviluppo delle conoscenze ed all'applicazione dei metodi e delle tecniche della qualità. Ciò dovrebbe figurare nel testo della raccomandazione.

Il Comitato ritiene che le future probabilità di successo della qualità saranno meglio garantite se il sistema sarà avviato consensualmente dagli istituti, anziché essere imposto. I metodi e le tecniche utilizzati dalla garanzia di qualità richiedono la partecipazione attiva del corpo insegnante. Senza il loro contributo, la valutazione interna è impossibile e quella esterna non può giungere ad un'analisi approfondita. La sensibilizzazione della base richiede pertanto uno sforzo, se possibile, ancora

maggiore rispetto a quello necessario nei confronti delle autorità accademiche.

3.1.5. Il Trattato vieta espressamente la possibilità di armonizzare i sistemi d'istruzione. Tuttavia questo dato di fatto incontrovertibile non esclude, in linea di principio, l'adozione di sistemi di valutazione che, debitamente accettati e omologati, permettano di stabilire criteri di base comuni per comparare la qualità dei diversi sistemi e istituti d'istruzione.

Il Comitato concorda fermamente sul fatto che gli istituti d'istruzione non devono essere classificati in base ad una scala di valori. Ritiene tuttavia che gli studenti e la società in generale debbano conoscere i livelli di qualità raggiunti dai loro istituti d'istruzione, soprattutto se finanziati con il denaro pubblico.

Pur lasciando a ciascuno Stato e a ciascun istituto d'istruzione la facoltà di adottare criteri propri, la Commissione dovrebbe promuovere l'applicazione di criteri comuni che permettano, in un contesto europeo, di conoscere da un punto di vista comunitario i livelli di qualità dell'insegnamento impartito.

3.1.6. Il Comitato ritiene che se avesse un contenuto locale ed europeo al tempo stesso, la cooperazione tra i diversi istituti in favore della qualità andrebbe oltre la semplice conoscenza dei metodi e dei sistemi utilizzati e potrebbe invece mettere in evidenza le carenze di un istituto rispetto agli altri, qualora risulti che il suo livello di qualità è inferiore se valutato con criteri e parametri identici.

Questo significa che, una volta individuate le proprie carenze, l'esempio altrui evidenziato mediante parametri comuni di valutazione, può servire da modello per raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità delle proprie azioni. Detto miglioramento della qualità rappresenta la finalità della garanzia della qualità, in quanto l'identificazione di situazioni indesiderabili e che possono essere migliorate apportando soluzioni specifiche ai problemi riscontrati è il fine ultimo di qualsiasi processo di garanzia della qualità in un istituto.

Pertanto, il Comitato insiste sugli aspetti positivi di un allineamento di determinate procedure di valutazione, inclusa la valutazione esterna, in quanto contribuisce al miglioramento della qualità stessa.

3.1.7. Il Comitato desidera esprimere chiaramente nel suo parere che è indispensabile rispettare due principi concernenti gli Stati e le istituzioni, che vengono citati e spiegati nel testo del doc. COM (97) 159 def. e del presente progetto di parere, ma che possono dare adito a confusione. Si tratta dei seguenti due principi:

— in nessun caso si mette in discussione il fatto che le politiche d'istruzione degli Stati membri e dunque i sistemi d'insegnamento o i corsi impartiti dagli istituti possano essere armonizzati. Tuttavia il Comitato desidera sottolineare che la raccomandazione,

per essere sufficientemente accolta, deve basarsi sull'adozione di sistemi di garanzia della qualità che comprendano metodi di valutazione omologabili e utilizzabili da tutti coloro che accettano la valutazione spontaneamente come un sistema di miglioramento e non come un'imposizione. Il testo della raccomandazione dovrebbe essere più chiaro a questo proposito;

- occorre affermare chiaramente che il principio dell'autonomia delle università non è in discussione, né viene messo in dubbio nel contesto del presente parere. È tuttavia importante che i cittadini sappiano quali sono gli istituti d'istruzione a livello europeo che ricorrono, all'interno della loro organizzazione, alla valutazione come metodo sistematico di garanzia della qualità. I cittadini hanno il diritto non solo di conoscere i livelli di qualità degli istituti d'istruzione che applicano tali sistemi, ma anche di sapere quali istituti fanno uso di metodi omologabili di valutazione della qualità. L'informazione è un elemento chiave nella società in cui viviamo e pertanto il Comitato ritiene che questo tipo di informazione debba essere accessibile ai cittadini attraverso un eventuale vademecum periodico che elenchi gli istituti d'istruzione superiore nella Comunità che dispongono di sistemi di valutazione basati sui principi di garanzia della qualità.

### 3.2. Osservazioni particolari

3.2.1. In linea con il titolo della proposta di raccomandazione, che concerne la cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore, senza citare espressamente la valutazione, il Comitato ritiene che la parola «valutazione» vada soppressa dal testo della proposta, dato che più volte precede la garanzia della qualità.

Il Comitato non intende escludere la valutazione dallo spirito della proposta, bensì arricchire il testo integrando tale concetto nel significato di garanzia della qualità, come parte essenziale del sistema. La garanzia della qualità è una serie di procedure metodologiche, il cui elemento fondamentale è sì la valutazione, ma comprende anche altre azioni di miglioramento, ad esempio la ricerca di soluzioni ai problemi individuati, la loro applicazione e la valutazione della nuova situazione creatasi.

Il Comitato ritiene pertanto che per meglio comprendere il significato della raccomandazione, i riferimenti simultanei alla valutazione e alla garanzia della qualità andrebbero soppressi dal testo.

3.2.2. Il Comitato condivide l'opinione secondo cui i criteri e le norme applicabili in ciascun istituto per sviluppare le metodologie di valutazione interna della qualità debbano scaturire dal contesto in cui agisce l'istituto stesso. Il confronto con l'ambiente immediatamente circostante fornisce, in una prima fase, le migliori informazioni sui livelli di qualità raggiunti.

Il Comitato ritiene che la raccomandazione debba insistere il più possibile sulla promozione del concetto di garanzia della qualità nei centri d'istruzione, affinché si prenda progressivamente coscienza della sua necessità.

Gli scambi d'informazioni e di esperienze previsti tra le possibili funzioni della Rete europea di garanzia della qualità devono essere incentrati in una prima fase sulla presa di coscienza della necessità di utilizzare la garanzia della qualità negli istituti d'istruzione, favorendo i contatti e le riunioni tra chi già si avvale di tale procedura e chi desidera metterla in pratica.

3.2.3. Il Comitato ritiene che, trattandosi di una proposta di raccomandazione molto concreta negli obiettivi, ma al tempo stesso molto aperta nelle possibilità che offre, non sia necessario includere nel testo, oltre agli orientamenti su come promuovere la partecipazione degli istituti ai metodi per garantire la qualità, anche aspetti puramente metodologici e procedurali, come alcuni di quelli contenuti al punto IB della proposta.

Il Comitato è del parere che occorra fundamentalmente perseguire l'obiettivo generale di promuovere la garanzia della qualità tra gli istituti che non la conoscono o che non la utilizzano e di rafforzare e sostenere il suo impiego nelle istituzioni che già vi fanno ricorso.

3.2.4. Per quanto riguarda il punto IB, il Comitato ritiene che lo studente sia un elemento fondamentale del processo di valutazione della qualità. Il rapporto tra le attese e i risultati, tra le aspettative che ciascuno studente ripone nei suoi studi e la realtà che osserva, rende il giovane universitario un fattore determinante per la valutazione della qualità.

Il Comitato concorda in questo senso con l'approccio della raccomandazione. L'opinione degli studenti rilevata ed elaborata con le stesse metodologie di garanzia della qualità può fornire un'informazione preziosa per il miglioramento della qualità.

3.2.5. Il Comitato ritiene interessante e necessaria la creazione di una Rete europea per la garanzia della qualità nei termini previsti dalla raccomandazione. Tuttavia, i compiti da svolgere potrebbero sembrare incompleti se non si aggiungesse un elemento per consentirle di fare un raffronto in ambito nazionale e comunitario tra i livelli di qualità dell'istruzione offerta e degli istituti stessi.

Questo significa che tra i compiti della Rete andrebbe inserito il potenziamento dei metodi e delle tecniche di valutazione applicabili a qualsiasi disciplina o a qualsiasi istituto d'istruzione, per poter effettuare dei confronti a livello europeo. Infine, se si tiene conto del fatto che la valutazione di un criterio stabilito richiede il confronto con un parametro accettato, il Comitato ritiene che il confronto a livello europeo possa diventare un fattore coadiuvante della dimensione europea dell'istruzione.

3.2.6. Il terzo considerando della raccomandazione avvalorata questa tesi del Comitato, in quanto viene messa in evidenza la vasta sensibilizzazione degli istituti d'istruzione superiore al problema della valutazione della qualità degli studi impartiti e a quello del confronto degli studi da effettuare all'estero con quelli dei loro stessi sistemi.

Il Comitato ritiene che tale considerando della raccomandazione giustifichi pienamente l'inserimento di queste funzioni tra quelle che la Rete può svolgere a livello europeo.

3.2.7. Il Comitato, in qualità di organo economico e sociale, è più che mai interessato ad un migliore inserimento dei laureati nel mercato del lavoro, soprattutto considerando quanto quest'ultimo sia diventato competitivo. Chi è più preparato a soddisfare le necessità del mercato, troverà le migliori offerte di lavoro per potersi inserire.

Pur sostenendo la necessità di migliorare l'inserimento dei giovani laureati nel mercato del lavoro, il Comitato desidera sottolineare che non vede che rapporto esista tra la valutazione della qualità e l'elaborazione di metodi per migliorare detta integrazione. Qualsiasi incremento della qualità permette di migliorare la formazione e, dunque, le possibilità dei giovani di accedere al mercato del lavoro in condizioni migliori. Tuttavia, l'obiettivo delle tecniche e delle procedure di valutazione della qualità è quello di operare, tra le altre cose, un confronto tra quello che ci si aspetta e la realtà.

Attraverso il processo di valutazione, la metodologia per garantire la qualità mostra se è possibile migliorare l'insegnamento offerto agli studenti, per dare loro una formazione che li aiuti ad inserirsi nel mercato del lavoro, anche rivalutando le misure di correzione introdotte. Tale metodologia non può tuttavia, da sola, permettere una migliore integrazione dei diplomati nel mercato del lavoro.

Pertanto, il Comitato ritiene che il punto II 1, lettera f), della raccomandazione debba essere riformulato in modo più chiaro, in quanto l'attuale testo non permette di sapere con certezza quale sarebbe la funzione della Rete in questo contesto.

3.2.8. Nella relazione sui risultati conseguiti nel periodo 1995/1996 dal Programma di azione comunitaria nel campo dell'istruzione Socrates (doc. COM (97) 99 def.), sul quale il Comitato ha recentemente elaborato un parere, la Commissione riconosce che il bilancio del programma non basta a far fronte alla richiesta di aiuti ed ai progetti presentati.

La proposta di raccomandazione oggetto del presente parere stabilisce che la Rete europea per la garanzia

della qualità disporrà di un sostegno finanziario a titolo dei programmi Socrates e Leonardo.

Il Comitato non capisce come i fondi di questi due programmi potranno essere utilizzati a tale scopo, dal momento che la Commissione ha dovuto proporre un incremento del bilancio Socrates per far fronte all'ultimo periodo del quinquennio. Se l'iniziativa oggetto del presente parere non era prevista, l'inserimento della Rete tra i beneficiari degli stanziamenti destinati ai programmi Socrates e Leonardo aggraverà le difficoltà di bilancio.

Il Comitato ritiene che l'importanza della garanzia della qualità nell'istruzione superiore sia tale da richiedere lo stanziamento di fondi specifici. Pertanto, invita la Commissione e gli Stati membri a garantire il sostegno economico delle misure proposte dalla raccomandazione.

3.2.9. La partecipazione di tutte le parti interessate è uno dei principi sui quali la raccomandazione fonda i sistemi di garanzia della qualità. Il testo riconosce infatti la necessità della partecipazione degli interlocutori sociali ai gruppi di esperti che effettuano la cosiddetta valutazione esterna.

Gli attori socioeconomici possono svolgere un ruolo importante, apportando un'esperienza che può essere utilissima dal punto di vista metodologico. Le imprese, in particolare, vantano una lunga tradizione nell'applicazione di tecniche e di procedure di valutazione della qualità e in molti casi hanno una notevole esperienza nel campo della garanzia della qualità. Di fatto, questi concetti sono nati dall'attività imprenditoriale stessa, costantemente interessata a migliorare la qualità ed il servizio alla clientela.

Pertanto, il Comitato giudica importante e necessario, nell'ambito della costituzione della prevista Rete europea per la garanzia della qualità, assegnare un adeguato ruolo alle organizzazioni imprenditoriali che assieme ai lavoratori, rappresentati dalle loro organizzazioni specifiche, completano la partecipazione attiva degli ambienti socioeconomici nella Rete.

3.2.10. Ai fini di una maggiore efficienza e per motivi di razionalizzazione dei costi, il Comitato ritiene inoltre necessario stabilire con precisione i meccanismi atti a facilitare la cooperazione tra le Rete europea per la garanzia della qualità e le reti costituite in seguito allo sviluppo dei programmi Socrates<sup>(1)</sup> e Leonardo.

<sup>(1)</sup> GU C 287 del 22. 9. 1997, pag. 23 — Parere del Comitato economico e sociale in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della Decisione 819/95/CEE che istituisce il programma d'azione comunitaria Socrate.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 94/45/CE del Consiglio, del 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che estende la Direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord»

(98/C 19/12)

Il Consiglio, in data 7 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Maddocks, elaborato senza alcun gruppo di studio, in data 17 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, 4 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

Il Comitato ha svolto un ruolo attivo nel lancio e la promozione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, argomentando sempre che la Carta e l'Accordo sulla politica sociale dovrebbero essere inseriti nel Trattato ed essere applicati a tutti gli Stati membri. Si compiace quindi vivamente della decisione del Regno Unito di aderire alle nuove disposizioni sociali, ed accoglie con favore l'accordo del Consiglio europeo di Amsterdam di inserire nel nuovo Trattato il concetto di diritti sociali fondamentali. Il Comitato appoggia pertanto le due proposte della Commissione di estendere al Regno Unito la direttiva in oggetto.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale sulla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante seconda modifica del Regolamento (CEE) n. 1360/90 che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/13)

Il Consiglio, in data 25 giugno 1997, 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 «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Cassina, in data 9 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 111 voti favorevoli, 3 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Premessa

1.1. Con il Regolamento (EEG) n. 1360/90 del Consiglio è stata istituita una Fondazione per la formazione professionale avente lo scopo di contribuire allo sviluppo dei sistemi di formazione dei paesi dell'Europa centrale ed orientale beneficiari del programma Phare; con la prima modifica di tale Regolamento (EEG) n. 2063/94 si è allargata l'area di attività della Fondazione ai paesi beneficiari del programma Tacis. Allo stato attuale, l'area coperta dall'attività della Fondazione comprende 25 paesi<sup>(2)</sup>. La Fondazione ha sede a Torino e opera da 3 anni.

1.2. La proposta di modifica mira ad allargare, ai paesi partner del Mediterraneo, il campo di attività della Fondazione, ma si propone anche di consolidare e rendere più efficace il lavoro di questa istituzione. Per ottenere questo risultato si precisano i ruoli e le funzioni dei soggetti e degli organi che la dirigono e si definiscono meglio i contenuti delle responsabilità dei diversi attori. Con ciò si intende favorire l'elaborazione di strategie formative impegnando al meglio tutti — a partire dalla stessa Commissione —, accrescere la previsionalità della Fondazione e aumentare la coerenza tra gli altri ambiti del partenariato euromediterraneo e le iniziative di cooperazione per lo sviluppo dei sistemi di formazione professionale dell'insieme dell'area.

1.3. Il Comitato ha sempre sostenuto che la cooperazione in materia di formazione professionale con i paesi terzi ha un valore strategico. Negli Stati membri, lo sviluppo di sistemi formativi differenti, ma di alta qualità è stato ed è una componente essenziale della crescita economica, del rapporto tra l'uomo e il lavoro, dell'affermarsi di una competitività qualitativa, del dinamismo

degli scambi. In altre parole, l'investimento in risorse umane è elemento dinamico basilare del processo di integrazione europea. Nel quadro del partenariato con i paesi del Mediterraneo che prevede a breve la creazione di una zona di libero scambio (entro il 2010), in un'area di prosperità condivisa, di stabilità e democrazia alimentate dal dialogo, assegnare una priorità specifica alla cooperazione in materia di formazione professionale è essenziale.

1.4. Il Comitato, convinto che tale Fondazione possa contribuire in modo rilevante allo sviluppo comune dell'area euromediterranea, accoglie con soddisfazione la proposta della Commissione.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il compito della Fondazione non è specificamente quello di gestire i programmi, bensì piuttosto quello di sostenerne l'attuazione, fornendo l'analisi dei bisogni per progettare una formazione avanzata e adattata e delineando strategie di intervento caratterizzate da previsionalità e concretezza.

2.1.1. L'articolo 3 del Regolamento (EEG) n. 1360/89 indica le funzioni della Fondazione, tra le quali, in particolare:

- definire fabbisogni e priorità della formazione in collaborazione con i soggetti competenti dei paesi beneficiari;
- distribuire le informazioni sulle iniziative in corso e sulle esigenze future; divulgare informazioni tramite pubblicazioni, riunioni e altri mezzi;
- partecipare ad iniziative, compresi progetti-pilota per creare gruppi multinazionali specializzati e per selezionare le operazioni da cofinanziare e, su domanda della Commissione o del Consiglio, realizzare programmi;

<sup>(1)</sup> GU C 156 del 24. 5. 1997, pag. 27.

<sup>(2)</sup> Nel quadro Phare: Albania, Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia; FYROM. Nel quadro Tacis: Armenia, Azerbaidjan, Bielorussia, Georgia, Kazakhstan, Kirghistan, Moldavia, Uzbekistan, Federazione russa, Tadjikistan, Turkmenistan, Ucraina e Mongolia.

- indicare gli enti e i soggetti dotati di comprovata esperienza per pianificare, preparare, eseguire o gestire programmi;
- fissare le procedure di aggiudicazione per i progetti finanziati o co-finanziati dalla Fondazione (compito del Consiglio d'amministrazione);
- collaborare con la Commissione alla valutazione dell'efficacia generale dell'assistenza in materia di formazione.

2.2. Il Comitato è particolarmente interessato all'attività della Fondazione e alla proposta in esame per il ruolo che sta giocando nel partenariato euromediterraneo e perché, da tempo, chiede alle istituzioni dell'UE più coerenza, più apertura e più impegno per favorire la partecipazione dei paesi partner mediterranei alle esperienze e ai programmi comunitari in materia di formazione professionale.

2.3. La Conferenza interministeriale euromediterranea di Barcellona (novembre 1995) ha assegnato al Comitato il compito di «... stabilire contatti con i suoi omologhi e le organizzazioni equivalenti mediterranee» al fine di «contribuire ad una migliore comprensione delle grandi questioni che attengono al partenariato euromediterraneo». In questo quadro, il Comitato, in collegamento con i Consigli economici e sociali degli Stati membri, ha intensificato il lavoro di contatto e di cooperazione con i suoi partner del bacino mediterraneo ed ha trattato il tema della formazione professionale in diverse riunioni e nei suoi contributi scritti, cercando sempre di proporre piste di ricerca concrete e metodologie di approccio.

2.3.1. Nella relazione sulla «creazione di una zona di libero scambio e flussi migratori» preparato per il Vertice economico e sociale di Parigi (21 e 22 novembre 1996), il Comitato sottolineava che una qualificazione professionale adattata, avanzata e concepita in collaborazione tra i differenti settori economici e sociali dei paesi partner mediterranei e degli Stati membri è la chiave di volta per sviluppare livelli di competitività comparabili e favorire quel flusso di scambi e quella canalizzazione di investimenti che appaiono essenziali per lo sviluppo di attività creatrici di occupazione. In particolare, il Comitato indicava come strategica la formazione dei formatori e dei manager e la valorizzazione delle risorse umane rappresentate dai lavoratori dei paesi mediterranei che hanno o hanno avuto un'esperienza di migrazione nei paesi UE.

2.3.2. Successivamente, il Comitato ha elaborato un documento per il prossimo Vertice economico e sociale (che si terrà in Marocco nel novembre 1997), su «Il ruolo degli ambienti economici e sociali nell'attuazione delle misure di accompagnamento sociale (in particolare nel settore della formazione professionale), nello sviluppo e nell'allineamento delle economie».

2.3.2.1. In tale testo si sottolinea il ruolo che, negli Stati membri hanno sempre giocato le parti sociali nella formazione professionale, si considera che tale

esperienza possa e debba servire alle parti sociali dei paesi mediterranei perché assumano tale responsabilità disponendo dei mezzi necessari e si auspica la creazione di reti transnazionali che si avvalgano «delle strutture esistenti in materia di istruzione e formazione...».

2.3.2.2. In particolare, si propone la creazione di una rete che funga da embrione di osservatorio del mercato del lavoro, che assicuri anche il monitoraggio dei flussi migratori e che possa beneficiare dell'assistenza delle istituzioni europee, in particolare della Fondazione per la formazione professionale di cui tratta questo parere.

2.4. Tutto ciò porta il Comitato a guardare con grande attenzione e a sostenere pienamente la proposta della Commissione. Esso, inoltre, si dichiara pronto, fin d'ora, a contribuire alle attività che da quest'ultima saranno svolte e auspica che la Commissione non si limiti a trasmettere — come prevede il Regolamento, all'articolo 5, paragrafo 9, — il rapporto annuale al Comitato, ma gli chieda anche sistematicamente un parere su tale rapporto.

2.5. Il Comitato, infine, pur senza voler suggerire, in questa fase, temi prioritari per il lavoro della Fondazione, sottolinea che alcune specificità dell'area mediterranea devono far l'oggetto di grande attenzione: in particolare, la dimensione della pari opportunità tra uomini e donne dovrebbe costituire una chiave di approccio metodologica costante nella definizione dei vari programmi.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Con la modifica proposta all'articolo 2, si esplicita il quadro — «la strategia globale stabilita dalla Commissione» — entro il quale la Fondazione opera. Tale modifica si indirizza tanto alla Fondazione stessa, che viene sollecitata ad una coerenza complessiva con le politiche dell'UE nei confronti dei paesi terzi, quanto alla stessa Commissione che, nelle sue varie componenti è tenuta a definire un quadro globale di linee-guida coerenti in materia. Il Comitato approva.

3.2. Alla Commissione è fatto obbligo, con la modifica proposta all'articolo 4, paragrafo 1, di garantire la cooperazione con organismi simili comunitari, in particolare il Cedefop che opera sul versante delle strategie formative nel quadro UE. Anche nel caso di questa modifica è evidenziata la necessità di un maggiore coinvolgimento e responsabilità da parte della Commissione. Il Comitato approva.

3.3. Nella composizione del Consiglio d'amministrazione — articolo 5, paragrafo 1, e 5, paragrafo 4, — la proposta di portare da due a tre i rappresentanti della Commissione, pur mantenendo alla rappresentanza della Commissione il diritto ad un solo voto, deve esser

interpretata alla luce delle modifiche precedenti: non si tratta di assegnare alla Commissione un peso maggiore dentro un Consiglio d'amministrazione composto, finora, da un rappresentante per ogni Stato membro e da due della Commissione (uno dei quali presiede il Consiglio senza diritto di voto), bensì di permettere a diverse competenze specifiche di confrontarsi per cercare la massima efficacia di merito. Il Comitato approva.

3.4. Con la proposta di modifica all'articolo 5, paragrafo 7, si sposta il termine per la presentazione del programma annuale dal 30 novembre dell'anno precedente, all'inizio dell'anno di attuazione del programma stesso e si introduce la possibilità di adeguare tale programma nel corso dell'anno. Tale proposta deve essere letta in congiunzione con l'articolo 10, paragrafo 1 e 2, (procedura di bilancio) che fa obbligo al Direttore di presentare il bilancio all'inizio di ogni esercizio annuale e al Consiglio d'amministrazione di approvarlo entro e non oltre il 15 febbraio. Con questa modifica, mentre si vincolano i contenuti (programma annuale in una prospettiva triennale) alle risorse disponibili, si permette, però, una certa flessibilità nell'attuazione nel corso dell'esercizio. Il Comitato ritiene opportuna tale modifica.

3.5. Il ruolo del Direttore è accresciuto con la proposta di modifica dell'articolo 7, paragrafo 1, secondo capoverso, che gli conferisce non più la semplice competenza, bensì la responsabilità «della corretta esecuzione delle decisioni del Consiglio d'amministrazione e delle linee direttrici dettate per l'attività della Fondazione». Ciò assegna un più esplicito potere di esecuzione al Direttore e lo sollecita a sviluppare opportune sinergie con le istanze politiche dell'UE (Commissione e Stati membri).

Nella modifica proposta al I paragrafo dello stesso articolo 7, si dice che il mandato del Direttore, precedentemente di cinque anni, con possibilità di rinnovo, «dura da tre a cinque anni e può essere prorogato su proposta della Commissione.» Il CES esprime una riserva su questa modifica: infatti, nelle altre Fondazioni analoghe, il mandato è di cinque anni. Secondo il CES, la durata

del primo mandato dovrebbe essere confermata a cinque anni, con possibilità di proroga fino ad altri cinque anni.

3.6. Al Consiglio d'amministrazione, con la proposta di modifica all'articolo 10, paragrafo 4, si fa obbligo di adottare congiuntamente il programma di lavoro e il bilancio annuale. Questa modifica non realizza soltanto una razionalizzazione nella procedura decisionale sulle attività della Fondazione, ma soprattutto mette significativamente su un piano di parità le decisioni sul lavoro (contenuto) e quelle sulle risorse della Fondazione. Il Comitato approva.

3.7. Alla designazione dei membri del Comitato Consultivo che ha il compito di dare pareri al Consiglio d'amministrazione, sia su richiesta di quest'ultimo, sia di propria iniziativa, dovrebbe partecipare, secondo la modifica proposta all'articolo 6, paragrafo 1 e 2, anche la Commissione. La proposta appare corretta. Il Comitato, tuttavia, nota che tale organo è molto ampio: esso comprende, infatti, due esperti per ogni Stato membro, per ogni paese beneficiario e due per le parti sociali a livello europeo. Mentre rimane essenziale che, in tale organo consultivo siano rappresentate tutte le parti interessate, è opportuno che esso mantenga e sviluppi un lavoro efficace. Il CES, pertanto, auspica che il Comitato consultivo lavori sempre più anche in gruppi ristretti (tematici o di area) e che i suoi pareri possano essere integrati tempestivamente nel processo decisionale del Consiglio di amministrazione.

3.8. Nel presentare la proposta, la Commissione afferma esplicitamente di non prevedere modifiche nell'organico della Fondazione. Il Comitato auspica che, nella necessaria ristrutturazione dei compiti assegnati ai funzionari, si abbia cura di rafforzare la professionalità e la motivazione di questi ultimi, favorendo, in particolare, ogni utile occasione di formazione per aiutarli ad acquisire le competenze specifiche necessarie a rispondere al meglio alle esigenze formative dei paesi partner mediterranei. Il Comitato auspica che le proposte della Commissione, nel quadro della procedura di bilancio, tengano presente questo tipo di esigenza e che le autorità di bilancio considerino, di conseguenza, l'utilità di un — sia pur contenuto — aumento del contributo alla Fondazione.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio recante adozione di un programma d'azione comunitaria inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione indiretta nel mercato interno (programma FISCALIS)»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/14)

Il Consiglio, in data 6 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Geuenich, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta in esame mira a migliorare il funzionamento del sistema d'imposta sul valore aggiunto negli Stati membri. La Comunità dovrebbe contribuirvi fornendo tra l'altro un'assistenza alla formazione dei funzionari responsabili in materia di imposte indirette. Questa iniziativa della Comunità è giustificata dai seguenti fattori: la progettata introduzione di un nuovo sistema d'imposta sul valore aggiunto (ma anche un migliore impiego del sistema esistente dal 1993), il progettato ampliamento della Comunità a taluni paesi e il desiderio da più parti manifestato di una migliore collaborazione degli Stati membri nel contesto della sussidiarietà.

1.2. Il programma richiederà 45 milioni di ecu per un periodo quinquennale. Per un miglioramento costante delle procedure amministrative in programma occorrerà innalzare il livello delle conoscenze dei funzionari degli Stati membri in materia di diritto fiscale e comunitario e promuovere una cooperazione efficace e ampia tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione (art. 3).

1.3. La proposta di decisione della Commissione prevede esborsi comunitari nei seguenti ambiti:

- sistemi di comunicazione e di scambio d'informazioni, manuali e guide;
- scambi, seminari e controlli multilaterali;
- azione comune di formazione.

Gli Stati candidati all'adesione possono partecipare al programma nel quadro di una «partnership».

## 2. Osservazioni del Comitato

2.1. Per questo tema il Comitato rimanda anzitutto ai suoi più recenti pareri riguardanti rispettivamente «La politica tributaria nell'Unione europea — Relazione sullo sviluppo dei sistemi tributari»<sup>(2)</sup> e «Un sistema comune dell'IVA — Programma per il mercato unico»<sup>(3)</sup>.

2.2. Il Comitato conviene che è il momento più opportuno per introdurre il programma Fiscalis, soprattutto se si considera che gli Stati candidati all'adesione avranno bisogno di aiuti di vario tipo affinché le loro amministrazioni siano in grado di cooperare con quelle degli altri Stati e della Commissione. La progettata collaborazione tra i funzionari degli Stati membri, e in particolare gli scambi a più lungo termine fra le amministrazioni nazionali, costituisce inoltre un fatto positivo. Ciò svilupperà la fiducia reciproca e accrescerà l'efficacia della cooperazione, tanto più che anche le amministrazioni nazionali devono partecipare sempre più alla realizzazione degli obiettivi comunitari. In questo modo il programma contribuisce a far sì che il successo di una determinata amministrazione non solo dipenda dai risultati positivi dell'amministrazione di un altro Stato membro, ma anche contribuisca alla performance dell'altra amministrazione con cui è di volta in volta in contatto.

2.3. Il Comitato si chiede se i mezzi proposti siano sufficienti per realizzare efficacemente gli obiettivi del programma. Dato che la formazione e gli scambi di pubblici dipendenti all'interno della Comunità rappresentano un investimento necessario ed eccellente per un'ulteriore integrazione europea, a tempo debito la Commissione dovrebbe vedere se non sia il caso di contemplare un'estensione del programma ad altri ambiti della politica tributaria. Il programma può costituire

<sup>(1)</sup> GU C 177 dell'11. 6. 1997, pag. 8.

<sup>(2)</sup> GU C 296 del 29. 9. 1997, pag. 37.

<sup>(3)</sup> GU C 296 del 29. 9. 1997, pag. 51.

una buona base per l'attuazione delle strategie tributarie della Commissione per l'avvenire poiché a tal fine è

determinante la collaborazione delle autorità tributarie nazionali.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3330/91 del Consiglio relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/15)

Il Consiglio, in data 24 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale riguardo alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Walker, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 113 voti favorevoli, 2 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Intrastat è il sistema che fissa le regole per la raccolta e l'elaborazione di statistiche sugli scambi di beni fra Stati membri. È stato introdotto il 1° gennaio 1993 all'indomani dell'eliminazione delle formalità doganali all'interno della Comunità e sarà abbandonato al momento del passaggio al regime unificato dell'IVA basato sull'imposizione nel paese d'origine. La proposta della Commissione è destinata a ridurre gli adempimenti che gravano sulle imprese, eliminando alcuni dei dati che viene attualmente richiesto loro di fornire.

1.1.1. Il sistema si basa sul principio della raccolta diretta delle informazioni presso gli operatori intracomunitari la cui cifra complessiva degli acquisti o delle vendite intracomunitari superi una certa soglia annua che attualmente differisce da uno Stato membro all'altro. Gli operatori che superano la soglia prevista nel rispettivo Stato membro sono tenuti a presentare una dichiarazione mensile concernente le spedizioni e gli arrivi di merci. Tale dichiarazione ha sostituito la copia della dichiarazione doganale che in precedenza fungeva da supporto statistico.

1.1.2. A Intrastat si affianca un sistema analogo, Extrastat, per la raccolta e la compilazione di statistiche relative agli scambi di beni fra Stati membri e paesi terzi.

1.2. Il sistema Intrastat prevede la presentazione, ogni mese, di una dichiarazione supplementare in cui figurano, per ciascuna transazione, numerose informazioni, fra cui:

- a) nello Stato membro d'arrivo, lo Stato membro di provenienza delle merci;
- b) nello Stato membro di spedizione, lo Stato membro di destinazione delle merci;
- c) le condizioni di consegna;
- d) la quantità delle merci, in massa netta e in unità supplementari;
- e) il valore delle merci;
- f) la natura della transazione;
- g) la forma di trasporto presunta.

1.3. Inoltre, gli Stati membri hanno ora facoltà di chiedere che, nel supporto dell'informazione statistica, siano indicati i seguenti dati:

- a) nello Stato membro d'arrivo, il paese d'origine; tuttavia, questo dato può essere richiesto solo nei

<sup>(1)</sup> GU C 203 del 3. 7. 1997, pag. 10.

limiti del diritto comunitario; in questo contesto, per paese d'origine si intende il paese in cui le merci sono state prodotte o hanno avuto origine, in contrapposizione con il paese di provenienza, inteso come Stato membro da cui le merci sono state spedite o, se del caso, come ultimo Stato membro in cui sono state trasbordate prima di raggiungere lo Stato membro d'arrivo;

- b) nello Stato membro di spedizione, la regione d'origine;
- c) nello Stato membro d'arrivo, la regione di destinazione;
- d) nello Stato membro di spedizione, il porto o l'aeroporto di carico;
- e) nello Stato membro d'arrivo, il porto o l'aeroporto di scarico;
- f) nello Stato membro di spedizione e nello Stato membro d'arrivo, il porto o l'aeroporto presunto di trasbordo situato in un altro Stato membro sempreché in quest'ultimo venga elaborata una statistica del transito;
- g) se del caso, il regime statistico.

1.3.1. Gli Stati membri non possono richiedere altri dati, oltre a quelli sopra elencati, da inserire nel supporto dell'informazione statistica.

1.4. Dopo tre anni di applicazione del sistema, l'analisi dei dati, i risultati di un sondaggio condotto fra fornitori delle informazioni statistiche e utilizzatori nonché le conclusioni di un seminario a cui hanno partecipato coloro che intervengono nel sistema hanno tutti evidenziato che il compito di fornire le informazioni è spesso difficile e limitativo e che le statistiche fornite sono spesso di qualità insufficiente e di interesse relativo.

1.5. Il 24 febbraio 1996 i ministri responsabili in materia di mercato interno hanno deciso di avviare un'azione di semplificazione della legislazione relativa al mercato interno, l'iniziativa SLIM, e il sistema Intrastat figurava fra i progetti prescelti.

1.5.1. Il 31 ottobre 1996 un gruppo formato da rappresentanti di non più di cinque Stati membri e di operatori economici ha presentato una relazione e ha raccomandato una serie di modifiche del sistema Intrastat. La relazione è stata adottata dal Consiglio il 26 novembre 1996.

## 2. Le proposte della Commissione

2.1. Nella dichiarazione supplementare non è più obbligatorio indicare le condizioni di consegna, ma gli Stati membri hanno facoltà di prescrivere che tali informazioni continuino ad essere fornite fino al 31 dicembre 1999.

2.2. Nella dichiarazione supplementare non dovrà essere più indicato il modo di trasporto presunto, ma tale provvedimento avrà effetto solo a partire dal 1° gennaio 2000.

2.2.1. La proroga serve a consentire ad alcuni Stati membri di adeguare i loro sistemi statistici nazionali alle norme comunitarie. Il 1° gennaio 2000 scadono le deroghe concesse in tal senso agli Stati membri di cui sopra.

2.2.2. Tuttavia, negli Stati membri che applicano già integralmente le Direttive 78/546/CEE, 80/1117/CEE, 80/1119/CEE e 95/64/CE o che sono in grado di fornire i dati in altre forme, la Commissione può autorizzare l'eliminazione — prima del tempo — di questo dato dal supporto dell'informazione statistica.

2.3. È previsto, con effetto immediato, che gli Stati membri non possano più esigere dati supplementari, ad eccezione, nello Stato membro di arrivo, del paese d'origine e delle condizioni di consegna (fino al 31 dicembre 1999).

2.3.1. La Commissione è dell'avviso che sia opportuno abolire il diritto di richiedere informazioni supplementari in modo da ridurre l'onere che grava su coloro che forniscono le informazioni statistiche e da garantir loro parità di trattamento su tutto il territorio comunitario, ad eccezione delle informazioni sul paese d'origine, che vengono giudicate di particolare interesse per numerosi utilizzatori e come tali vanno dunque mantenute.

2.4. Il potere di stabilire i termini di trasmissione per la presentazione del supporto dell'informazione statistica non sarà più esercitato dalla Commissione, ma dalle amministrazioni degli Stati membri.

2.5. Nell'interesse della trasparenza, la Commissione si impegna a pubblicare nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, serie C, i dati richiesti da ciascuno Stato membro.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Nel parere<sup>(1)</sup> in merito alla Relazione della Commissione sul progetto pilota SLIM, il Comitato ha dichiarato che «condivide il parere della Commissione europea in base al quale una normativa troppo complicata comporta un alto costo economico e mette in pericolo la competitività dell'industria e la sua capacità di creare nuovi posti di lavoro. Tutta la normativa, tanto a livello comunitario che nazionale, deve essere pienamente giustificata e rapportata ai suoi obiettivi. Ciò vale sia per le nuove iniziative di carattere legislativo che per la normativa esistente.»

3.2. Il Comitato approva pertanto le proposte della Commissione in quanto mettono in pratica gli obiettivi,

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997.

previsti dall'iniziativa SLIM, di produrre disposizioni legislative più semplici, trasparenti ed efficaci e sono conformi alle raccomandazioni del gruppo Intrastat che ha partecipato al progetto pilota.

3.2.1. Diminuendo la quantità di informazioni richieste, il formulario per la dichiarazione supplementare Intrastat subirà una semplificazione positiva; la pubblicazione dei dati richiesti da ciascuno Stato membro nella Gazzetta ufficiale, Serie C, aumenterà la trasparenza del processo. La legislazione, inoltre, risulterà più efficace in quanto una riduzione delle informazioni richieste ha buone probabilità di favorire il rispetto degli adempimenti in materia.

3.3. Il Comitato ritiene tuttavia che vi sia ancora molto da fare in questo campo. Nel parere emesso in merito alla Relazione della Commissione sul progetto pilota SLIM, afferma che «il mancato coordinamento fra legislazione nazionale e comunitaria causa anche dei problemi alle imprese e ai cittadini».

3.4. In tale contesto, il Comitato reputa che sarebbe un ulteriore passo avanti se si adottasse un unico formulario per la dichiarazione supplementare su tutto il territorio comunitario in modo da venire in aiuto delle imprese che possiedono filiali o consociate in più di uno Stato membro e da incrementare l'uniformità dei dati

raccolti. Attualmente il formulario varia da uno Stato all'altro, per quanto concerne ad esempio il modo d'inserire il codice del paese, rendendo così più onerosi gli adempimenti da parte delle imprese. Il formulario andrebbe normalizzato scegliendo il più semplice attualmente in uso, e non creandone uno che ricalchi invece il più complesso.

3.5. Il Comitato nota con soddisfazione che agli Stati membri non sarà più consentito di pretendere, nella dichiarazione supplementare, varie informazioni ulteriori. Sottolinea, tuttavia, che nulla impedisce agli Stati membri di chiedere che le stesse informazioni siano fornite in altri formulari d'origine nazionale e si augura che gli Stati membri non vanifichino il lavoro compiuto nell'ambito dell'iniziativa SLIM pretendendo che tali informazioni siano messe a loro disposizione in altra forma.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato esprime il proprio sostegno alle proposte della Commissione, ma auspicherebbe di veder rafforzato il loro effetto positivo sulle imprese grazie ad una normalizzazione del formulario per la dichiarazione supplementare su tutto il territorio comunitario, che si ispiri al modello meno complesso attualmente in circolazione.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3330/91 del Consiglio relativo alle statistiche sugli scambi di beni tra Stati membri, per quanto riguarda la nomenclatura dei prodotti» <sup>(1)</sup>

(98/C 19/16)

Il Consiglio, in data 29 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale riguardo alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Walker, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il sistema Intrastat per la compilazione di statistiche relative agli scambi di beni fra Stati membri è stato introdotto il 1° gennaio 1993 e verrà abbandonato al momento del passaggio al regime unificato dell'IVA basato sul principio dell'imposizione nello Stato membro d'origine.

1.1.1. A Intrastat si affianca il sistema Extrastat per la compilazione di statistiche relative agli scambi di beni fra Stati membri e paesi terzi.

1.2. La semplificazione della legislazione relativa al mercato interno formulata nel quadro dell'iniziativa SLIM (semplificazione della legislazione del mercato interno) è volta a migliorare la competitività delle imprese nell'Unione europea e la loro possibilità di creare opportunità di lavoro.

1.3. La semplificazione del sistema Intrastat è stata scelta come progetto pilota nel quadro dell'iniziativa SLIM e le proposte concrete formulate dal gruppo di lavoro SLIM-Intrastat allo scopo di alleggerire l'onere che grava su coloro che forniscono le informazioni statistiche sono state oggetto di una comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio e sono state da entrambi accolte con favore.

1.4. Una delle proposte è costituita dalla semplificazione della nomenclatura dei prodotti da utilizzare ai fini di Intrastat; chi fornisce le informazioni, infatti, giudica in genere difficoltosa la classificazione dei prodotti.

1.4.1. Si avverte pertanto la necessità di semplificare tale nomenclatura, pur mantenendo il suo collegamento con la nomenclatura usata per gli scambi di beni con i paesi terzi nonché la sua compatibilità con altre classificazioni statistiche.

1.5. La Commissione ritiene opportuno avviare un rapporto di cooperazione con le autorità degli Stati

membri e con i fornitori e gli utilizzatori delle informazioni statistiche al fine di elaborare proposte volte a semplificare la nomenclatura da applicare nell'ambito di Intrastat.

## 2. Le proposte della Commissione

2.1. Il testo delle modifiche proposte è contenuto nell'allegato 1.

2.2. Il metodo di classificazione delle merci adottato dal sistema Intrastat è la nomenclatura combinata (NC) — una suddivisione molto dettagliata delle merci in categorie che utilizza otto cifre. Si tratta di un'estensione del Sistema armonizzato (SA) impiegato dall'Organisation mondiale des Douanes (OMD). Questo è un sistema di codici merceologici a sei cifre che comprende 5 600 voci ed è ampiamente utilizzato negli scambi internazionali. È stato adottato nel 1988 e aggiornato nel 1995. Una nuova versione è prevista per il 2002.

2.2.1. La nomenclatura combinata prevede una serie di suddivisioni all'interno delle singole sottovoci SA, suddivisioni create utilizzando le due cifre aggiuntive del codice NC. La nomenclatura combinata presenta attualmente 10 600 voci.

2.2.2. La Commissione propone di ridurre la presenza di queste suddivisioni limitandole ai casi in cui sono necessarie per poter far fronte a esigenze concrete. Si spera così di arrivare a un elenco di non oltre 7 000 voci — la cosiddetta Nomenclatura Intrastat (NI) — che sarà un sottoinsieme della nomenclatura combinata.

2.2.2.1. Nel caso in cui più voci NC derivino dalla stessa voce SA e si voglia fonderle assieme, la nuova voce così costituita avrà «00» come ultime due cifre. Lo stesso dovrebbe avvenire anche per le voci SA che non sono mai state suddivise.

<sup>(1)</sup> GU C 245 del 12. 8. 1997, pag. 12.

2.2.2.2. Qualsiasi suddivisione di una sottovoce SA sarà individuata da sottovoci della versione in vigore della nomenclatura combinata.

2.3. La nomenclatura Intrastat sarà adottata dalla Commissione in conformità dell'articolo 30, alla luce dei risultati del lavoro compiuto da un gruppo formato da rappresentanti dei fornitori di informazioni statistiche e degli utilizzatori.

2.4. Onde tener conto della loro organizzazione interna, i fornitori di informazioni statistiche possono, qualora lo desiderino, adottare il codice NC a otto cifre in tutte le transazioni per identificare le merci sul supporto dell'informazione statistica.

2.5. Gli Stati membri possono chiedere ai fornitori di informazioni statistiche di descrivere le merci in modo da consentire il controllo della codifica.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Occorre, naturalmente, trovare un equilibrio fra le esigenze delle imprese che trovano utile disporre di dati relativi al loro settore d'attività e l'onere che ciò comporta per coloro che forniscono le informazioni statistiche. Dal momento che fra questi ultimi sono tante le PMI che non dispongono di attrezzature in grado di sostenere tale onere e che fanno un uso scarso se non addirittura nullo dei relativi dati, il Comitato ritiene che, in questa ricerca di equilibrio, si debba tener conto delle esigenze dei fornitori di informazioni statistiche più di quanto non sia stato fatto in passato. Il Comitato accoglie dunque con favore la proposta della Commissione in quanto rappresenta un passo avanti in questa direzione e ritiene che le informazioni raccolte dovrebbero essere ridotte allo stretto necessario a garantire la corretta riscossione dell'IVA, nonché la corretta collazione dei dati relativi agli scambi nella misura in cui ciò è realmente importante per le esigenze di gestione macroeconomica dei governi e per i bisogni di altri utilizzatori.

3.2. Intrastat è in prima istanza uno strumento per la raccolta di dati statistici piuttosto che un meccanismo preposto al controllo dell'applicazione del regime IVA, per il quale si utilizzano le liste delle vendite europee. È pur vero che forti discrepanze fra le cifre Intrastat e i dati delle dichiarazioni IVA possono dare l'avvio ad un'indagine, ma l'eliminazione, già decisa, dell'indicatore dei pagamenti scaglionati dal formulario Intrastat a partire dal 1° gennaio 1998 renderà questa forma di controllo meno utile di prima.

3.3. Il valore di Intrastat a fini commerciali è limitato dal fatto che, come afferma la stessa Commissione, «la qualità dei dati si rivela talvolta insufficiente e l'interesse che presentano è ridotto»<sup>(1)</sup>. Mentre il sistema Intrastat

fornisce dati aggregati di qualità sufficiente ai fini della gestione economica, perfino il sistema attuale, nella sua complessità, non offre dati disaggregati di qualità elevata su prodotti specifici. Una ricerca di mercato mirata sarebbe maggiormente in grado di fornire i dati disaggregati dettagliati che servono alle imprese.

3.3.1. La qualità dei dati statistici, anche ai fini di una rilevazione economica, è compromessa dal fatto che la soglia delle attività commerciali intracomunitarie oltre la quale è obbligatorio compilare il formulario Intrastat varia attualmente da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza varia anche la percentuale di attività economiche in ciascuno Stato membro che rimane esclusa dalla base statistica. Il Comitato ritiene dunque che vada a tal fine introdotta una soglia uniforme. Ciò non soltanto favorirebbe la parità di trattamento delle imprese nei diversi Stati membri, ma aumenterebbe anche il valore delle informazioni statistiche.

3.4. Il Comitato, se da un lato condivide l'obiettivo di semplificare le procedure Intrastat e appoggia dunque le proposte in esame, dall'altro nutre timori per la frequenza con cui cambiano i requisiti per la fornitura di informazioni da parte delle imprese. Il sistema armonizzato è stato introdotto nel 1988 e aggiornato nel 1995. La nomenclatura combinata è stata adottata nel 1993 e sarà fra breve modificata con l'introduzione della nomenclatura Intrastat che entrerà in vigore il 1° gennaio 1998. Una nuova versione del sistema armonizzato è prevista per il 2002 e ciò comporterà sicuramente un'ulteriore revisione della nomenclatura combinata e, di conseguenza, della nomenclatura Intrastat. Le imprese dovranno dunque adattarsi a cinque modifiche del sistema nell'arco di quindici anni.

3.4.1. Per ridurre al massimo gli oneri amministrativi e finanziari derivanti dal rispetto dei requisiti in materia di informazioni statistiche, le imprese hanno bisogno di continuità, certezze e stabilità. Il Comitato si augura che nel 2002 sarà possibile offrire alle imprese un sistema semplificato che imponga loro il minor onere possibile, presenti un alto livello di compatibilità fra requisiti intracomunitari ed extracomunitari e possa restare in vigore nel prossimo futuro senza subire ulteriori modifiche di rilievo.

3.4.1.1. Il Comitato è dell'avviso che tale obiettivo sia raggiungibile solo a condizione che i diversi organi sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea adottino una strategia coordinata in materia.

3.4.1.2. Il Comitato inoltre ritiene che si debba approfittare di questo periodo di transizione per esaminare la possibilità di un ulteriore snellimento del sistema. Si potrebbe ad esempio considerare l'opportunità di chiedere solo ad un campione di operatori di compilare i formulari Intrastat (e Extrastat). È improbabile che gli errori di campionamento introdotti da un sistema basato su tecniche di campionamento casuale possano superare quelli già esistenti nel sistema attuale.

<sup>(1)</sup> COM(97) 252 def., pag. 2.

3.5. Non bisogna trascurare la possibilità di un'ulteriore semplificazione radicale del sistema di codifica. Un passo avanti in questo senso potrebbe essere l'introduzione delle cifre all'inizio del codice a barre per indicare la natura del prodotto (ad esempio 978 per i libri e 977 per le riviste). Ciò comporterebbe l'ulteriore vantaggio di poter, in molti casi, disporre comodamente del codice sulla confezione del prodotto e all'interno del sistema informatico dell'azienda.

#### 4. Conclusioni

4.1. L'attuale sistema Intrastat è fonte di spese, complicazioni e frustrazioni notevoli, soprattutto per le PMI. Il Comitato sostiene dunque l'obiettivo della Commissione di ridurre a circa 7 000 le voci della nomenclatura Intrastat.

4.2. Il Comitato sente tuttavia che resta ancora molto da fare in questo campo e che le proposte attuali

andrebbero viste come la prima fase di un processo continuo di semplificazione destinato a culminare in un sistema comune per Intrastat e Extrastat — risultato di un drastico intervento di snellimento — da introdurre contestualmente nel 2002. Le decisioni riguardanti la nomenclatura Intrastat, la nomenclatura combinata e il sistema armonizzato non andrebbero prese isolatamente, ma nell'ambito di una strategia coerente.

4.3. Occorre esaminare l'opportunità di richiedere i dati statistici solo da un campione di operatori e la possibilità di un'ulteriore semplificazione radicale della codifica ai fini sia di Intrastat sia di Extrastat.

4.4. Il Comitato è dell'avviso che sarebbe opportuno uniformare in tutta l'Unione europea la soglia per l'inserimento degli scambi intracomunitari nel sistema di informazioni statistiche Intrastat e fissarla in prossimità del limite superiore della gamma attuale di soglie onde ridurre al massimo l'onere che grava sulle piccole imprese che sono meno attrezzate per sostenerlo.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

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

L'articolo 21 del Regolamento (CEE) n. 3330/91 è sostituito dal testo che segue:

## «Articolo 21

1. Sul supporto dell'informazione statistica da trasmettere ai servizi competenti, le merci sono identificate dalle sottovoci della versione in vigore della nomenclatura applicabile agli scambi di beni tra Stati membri (nomenclatura Intrastat).

2. La nomenclatura Intrastat è una nomenclatura di codifica delle merci basata sul sistema armonizzato attualmente in vigore. Per soddisfare esigenze particolari, essa può articolarsi in un numero di suddivisioni, limitato al minimo richiesto al di là delle sottovoci del sistema armonizzato. Tali suddivisioni che vanno oltre le sottovoci del sistema armonizzato vengono identificate mediante sottovoci della versione in vigore della nomenclatura combinata.

3. Tale nomenclatura verrà adottata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 30 in base ai risultati ottenuti da un gruppo composto da rappresentanti sia di fornitori che di utenti dell'informazione statistica sugli scambi di beni.

4. Le modalità di funzionamento di tale gruppo sono stabilite dalla Commissione conformemente all'articolo 30.

5. Se ciò agevola le rispettive organizzazioni interne, i fornitori dell'informazione statistica possono usare, per identificare le merci sul supporto dell'informazione statistica, la nomenclatura combinata.

6. Gli Stati membri hanno la facoltà di esigere dai fornitori dell'informazione una identificazione delle merci che consenta il controllo dei codici indicati.»

**Articolo 2**

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

Per l'identificazione delle merci, gli Stati membri utilizzano la nomenclatura combinata fino all'entrata in vigore della nomenclatura stabilita ai sensi dell'articolo 1 del presente regolamento.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 77/388/CEE — Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (Comitato dell'imposta sul valore aggiunto)»

(98/C 19/17)

Il Consiglio, in data 11 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 99 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Walker, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 108 voti favorevoli, 6 contrari e 9 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta in esame mira in primo luogo ad introdurre misure per assicurare l'applicazione uniforme a livello comunitario del sistema comune di imposta sul valore aggiunto, e secondariamente, ad adeguare il regime delle esenzioni IVA concesse ai sensi dell'articolo 15, punto 10.

### 1.2. *Modifica dello status giuridico del comitato dell'IVA*

1.2.1. Affinché il sistema comune IVA soddisfi i requisiti di un autentico mercato unico, è essenziale assicurare la neutralità fiscale e l'eliminazione degli ostacoli che ancora si frappongono alla libera circolazione dei beni e dei servizi tra Stati membri.

1.2.1.1. In questo senso l'esperienza finora acquisita, in particolare con il funzionamento del regime transitorio di imposizione delle transazioni tra Stati membri, ha dimostrato che le differenze esistenti nei vari Stati membri a livello di incidenza fiscale e di procedure amministrative pregiudicano la neutralità del sistema IVA e rappresentano un grave ostacolo per le imprese desiderose di trarre vantaggio dal mercato unico. Ciò è in parte dovuto alle differenze esistenti nei vari Stati membri in materia di interpretazione ed applicazione delle disposizioni comuni sull'IVA.

1.2.1.2. Al momento la Commissione non dispone di competenze di esecuzione per stabilire regole dettagliate, ad eccezione delle proposte al Consiglio. Di conseguenza si sono affermate differenze nell'applicazione del sistema comune dell'IVA tra i vari Stati membri, cosa che contrasta con la nozione di mercato unico.

1.2.1.3. Per soddisfare i requisiti del mercato unico occorre adottare misure idonee a garantire l'uniforme applicazione del regime comune dell'IVA previsto dalla sesta direttiva.

1.2.2. Tali misure non sono state prese all'atto dell'adozione della sesta direttiva. Allo scopo di facilitare l'applicazione uniforme delle disposizioni della direttiva e di rendere possibile una più stretta collaborazione fra Stati membri e Commissione, è stato istituito il comitato dell'IVA, ma esso si è visto conferire mezzi molto limitati per perseguire questo obiettivo.

1.2.2.1. Nella sua qualità di Comitato consultivo, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione, esso è chiamato a definire orientamenti sui problemi sollevati dagli Stati membri o dalla Commissione e ad esaminare le questioni sulle quali deve essere consultato a norma della direttiva.

1.2.2.2. Nel comitato vengono spesso esaminati problemi concernenti la distinzione tra beni e servizi o la loro classificazione. Le decisioni del comitato in materia possono influire sul luogo e sulle condizioni di imposizione della transazione in oggetto.

1.2.3. Gli orientamenti adottati dal comitato dell'IVA dovrebbero tradursi nell'applicazione uniforme del disposto delle direttive in tutta la Comunità. Tuttavia, anche in caso di accordo unanime su un'interpretazione comune all'interno del comitato, non necessariamente tutti gli Stati membri si conformano a tali decisioni.

1.2.3.1. Gli Stati membri non sono tenuti a dare attuazione agli orientamenti adottati dal comitato dell'IVA, in quanto questi non hanno forza di legge e non vengono pubblicati. Inoltre gli orientamenti esistenti non sono ripresi in alcun modo negli accordi di adesione dei nuovi Stati membri.

1.2.3.2. In pratica si rileva sovente che non tutti gli Stati membri si attengono ad un determinato orientamento. Uno Stato può decidere autonomamente di discostarsi dall'interpretazione comune, ma gli scostamenti possono essere anche dovuti a sentenze di tribunale che non ammettono determinate prassi basate su interpretazioni comuni. Inoltre, le parti in causa in un procedimento giudiziario non possono invocare gli orientamenti del comitato, poiché questi non hanno valore giuridico.

1.2.4. Viene così frustrato l'obiettivo perseguito dagli orientamenti, che è quello di assicurare l'applicazione

uniforme del sistema comune dell'IVA, con il risultato che non solo gli operatori economici, ma anche gli Stati membri, si trovano in una situazione di incertezza giuridica e, nelle operazioni transfrontaliere, sono esposti al rischio di doppia imposizione o di mancata imposizione.

1.2.5. Attualmente questi problemi possono essere risolti mediante atti legislativi comunitari adottati dal Consiglio. Si tratta tuttavia di una procedura che esige un grande dispendio di tempo, particolarmente inadatta dunque ad affrontare i problemi dovuti, per esempio, alla rapida evoluzione sul piano tecnologico ed economico.

### 1.3. *Ambito d'applicazione dell'esenzione di cui all'articolo 15, punto 10*

1.3.1. L'articolo 15, punto 10, prevede l'esenzione per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi alle missioni diplomatiche e consolari, agli organismi internazionali e alle forze NATO, ma unicamente quando tali forze sono destinate allo sforzo comune di difesa.

1.3.2. Dato che l'esenzione si applica in tutta la Comunità, l'adozione di misure che ne modificano il campo d'applicazione dovrebbe essere limitata ai casi in cui è possibile accertare un interesse comune alla sua concessione, ad esempio nel caso di attività NATO che esulino dallo sforzo comune di difesa, come quando le forze dei paesi NATO e quelle di altri Stati partecipano ad attività nel quadro del programma «Partnership for peace».

1.3.3. L'esenzione è soggetta alle eventuali limitazioni stabilite dagli Stati membri che ospitano l'organismo avente diritto. Nel caso di cessioni e prestazioni tra Stati membri, il diritto all'esenzione è accertato per mezzo di un documento.

1.3.4. L'esenzione è «con rimborso»: ciò significa che il fornitore ha ancora il diritto di recuperare l'imposta a monte in oggetto, in modo che l'esenzione dall'IVA, per i beni o i servizi che ne beneficiano, sia completa.

## 2. Proposte della Commissione

### 2.1. *Modifica dello status giuridico del comitato dell'IVA*

2.1.1. Per risolvere le difficoltà incontrate dagli operatori a causa dell'assenza di disposizioni di applicazione uniformi e garantire un grado sufficiente di certezza del diritto agli operatori ed agli Stati membri, la Commissione propone di trasformare il comitato dell'IVA da comitato consultivo a comitato operante nel quadro della cosiddetta procedura del «comitato di regolamentazione» che, sulla base di progetti presentati dalla Commissione, adotti pareri con voto a maggioranza qualificata.

2.1.1.1. La formazione del comitato e le sue procedure di lavoro vengono proposte conformemente alla proce-

dura III, variante a), di cui all'articolo 2 della decisione del Consiglio del 13 luglio 1987<sup>(1)</sup>, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione.

2.1.1.2. Qualora il comitato, agendo in base alla procedura di voto a maggioranza qualificata, approvasse la proposta della Commissione, tale proposta acquisirebbe forza di legge. La presidenza del comitato, cioè la Commissione, potrebbe stabilire una scadenza entro cui tale decisione deve essere presa. Qualora il comitato respingesse la proposta, o non si pronunciasse entro la scadenza, la Commissione potrebbe demandare la decisione al Consiglio dei ministri. La proposta acquisirebbe forza di legge qualora venisse approvata a maggioranza qualificata dal Consiglio, oppure, in caso di sua mancata delibera, entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione gli ha presentato la proposta. La proposta decadrebbe qualora il Consiglio la respingesse a maggioranza qualificata.

2.1.2. Secondo la proposta in esame la Commissione, assistita dal Comitato, deciderà in merito alla comune applicazione delle disposizioni contenute nella sesta direttiva, soprattutto nei casi in cui l'assenza di applicazione uniforme potrebbe determinare fenomeni di doppia imposizione o di mancata imposizione. Nei casi in cui la sesta direttiva non disciplini un particolare settore o in cui gli Stati membri abbiano facoltà di applicare in maniera diversa il sistema comune IVA, la Commissione, assistita dal comitato dell'IVA, non avrebbe il potere di adottare misure di esecuzione.

2.1.3. Le questioni relative alle aliquote IVA, comprese quelle transitorie, sono esplicitamente escluse dall'ambito di applicazione della procedura proposta.

2.1.4. Oltre ai poteri proposti nel quadro della procedura del comitato di regolamentazione, il comitato IVA continuerà ad esercitare le funzioni di comitato consultivo, ossia ad esaminare gli aspetti sui quali deve essere consultato a norma della direttiva ed a decidere in merito a questioni sollevate dal presidente o da un membro.

### 2.2. *Ambito d'applicazione dell'esenzione di cui all'articolo 15, punto 10*

2.2.1. Secondo la Commissione, con i recenti sviluppi politici il ruolo della NATO è cambiato, senza contare che l'evoluzione delle relazioni internazionali ha modificato i rapporti di cooperazione sul piano internazionale. La Commissione ritiene inoltre che a queste novità non abbiano fatto seguito le necessarie modifiche dell'ambito d'applicazione delle esenzioni IVA concesse a simili organizzazioni.

<sup>(1)</sup> Decisione 87/373/CEE del Consiglio — GU L 197 del 18. 7. 1987, pag. 33.

2.2.2. Per porre rimedio a queste carenze la Commissione, assistita dal comitato dell'IVA, nella sua veste di comitato di regolamentazione, ritiene che dovrebbe esserle conferito il potere di adottare le necessarie modifiche all'articolo 15, punto 10, della sesta direttiva, a norma del quale beneficiano di esenzione le missioni diplomatiche e consolari, le organizzazioni internazionali e le forze NATO.

2.2.2.1. Nell'ambito d'applicazione dell'articolo 15, punto 10, la Commissione avrebbe la facoltà di decidere a quali enti e in quali circostanze dovrebbe essere concessa l'esenzione. Avrebbe altresì il diritto di decidere i dettagli, la forma ed il contenuto del certificato di esenzione IVA che funge da documento giustificativo per i fornitori che effettuano cessioni di beni e prestazioni di servizi alle organizzazioni summenzionate. La Commissione nello stabilire la forma ed il contenuto di tale documento dovrebbe essere assistita dal Comitato IVA che svolgerebbe la stessa funzione del Comitato delle accise nel settore di sua competenza.

2.2.2.2. Con l'adozione della seconda direttiva di semplificazione<sup>(1)</sup>, il Consiglio, in una nota a verbale, ha autorizzato il comitato ad istituire un tale certificato. Una speciale delega di poteri alla Commissione assistita dal Comitato dell'IVA assicurerebbe tuttavia a tale certificato la pubblicazione e un adeguato valore giuridico.

### 3. Osservazioni di carattere generale

#### 3.1. Modifica dello status giuridico del comitato dell'IVA

3.1.1. Nel parere «Un sistema comune dell'IVA — Programma per il mercato unico»<sup>(2)</sup>, il Comitato asserisce che «Nell'Unione europea, l'assenza di un sistema comune e l'interpretazione e l'applicazione diverse da uno Stato membro all'altro delle direttive esistenti in materia di IVA pregiudicano il commercio e l'industria.» Afferma inoltre che «vi è bisogno di un forum centrale per la discussione pubblica delle interpretazioni comuni, allo scopo di esaminare le soluzioni ai problemi pratici ad un livello inferiore rispetto alla Corte di giustizia».

3.1.1.1. Il Comitato accoglie quindi in modo molto favorevole la proposta in esame, in quanto definisce

potenzialmente la creazione di un forum nel quale può svolgersi tale processo, a condizione che esista un meccanismo adeguato che consenta alle imprese, alle parti sociali e ad altri gruppi d'interesse socioeconomici di partecipare alla fase di definizione della politica.

3.1.2. Nel suddetto parere, inoltre, il Comitato aggiunge che «per garantire la trasparenza in questo contesto, sarebbe necessario rendere più accessibili i lavori del Comitato IVA invitandovi consulenti fiscali e pubblicandone i risultati», ripetendo più volte tale posizione.

3.1.3. Il Comitato ritiene inoltre che la trasparenza aumenterebbe ulteriormente se le proposte che la Commissione deve presentare al comitato dell'IVA venissero rese pubbliche con sufficiente anticipo rispetto alla data della relativa riunione del comitato, consentendo alle parti interessate di esporre ai membri del comitato dell'IVA la propria posizione in merito.

3.1.3.1. In questo contesto il Comitato osserva che la Commissione sta attualmente riesaminando il ruolo ed il funzionamento del comitato consultivo in materia doganale e di imposizione indiretta, istituito come sede di scambio di informazioni tra gli operatori economici e la Commissione sui problemi di carattere doganale e fiscale. Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che tale comitato, che negli ultimi anni si è riunito in rare occasioni, potrebbe costituire una sede adeguata per scambi di vedute più sistematici, grazie ai quali il comitato dell'IVA potrebbe ottenere dalle imprese utili contributi per il suo lavoro.

#### 3.2. Ambito d'applicazione dell'esenzione di cui all'articolo 15, punto 10

3.2.1. Il documento della Commissione non menziona alcun esempio di difficoltà verificatesi o che potrebbero verificarsi in conseguenza alla situazione esistente in relazione a questo articolo, e il Comitato ritiene che la fondatezza della modifica proposta non sia stata dimostrata. Il Comitato ritiene inoltre che l'ammissibilità a tali esenzioni ed il loro ambito d'applicazione dovrebbero in primo luogo essere oggetto di decisione politica.

### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato condivide l'asserzione che le differenze esistenti tra i vari Stati membri a livello di procedure amministrative e regolamentazioni pregiudichino la neutralità dell'imposizione fiscale, e rappresentino un grosso ostacolo al completamento del mercato unico.

<sup>(1)</sup> Direttiva 95/7/CE del Consiglio del 10 aprile 1995 che modifica la Direttiva 77/388/CEE e introduce nuove misure di semplificazione in materia di imposta sul valore aggiunto — campo di applicazione delle esenzioni e relative modalità pratiche di applicazione — GU L102 del 5. 5. 1995, pag. 18.

<sup>(2)</sup> GU C 296 del 29. 9. 1997, pag. 51.

4.1.1. Attualmente esistono oltre 400 comitati operanti nel modo in cui si propone che il comitato dell'IVA dovrebbe funzionare in futuro. Essendo ormai riconosciuta la necessità di avere una maggiore uniformità nell'applicazione e nell'interpretazione delle direttive sull'IVA e di garantire che lo sviluppo della legislazione fiscale comunitaria non avvenga in maniera frammentaria, il Comitato non ravvisa alcun motivo impellente per cui il comitato dell'IVA non debba essere riformato in linea con quanto proposto dalla Commissione.

4.1.1.1. In base alla procedura di esecuzione, il comitato dell'IVA ed il Consiglio dei ministri potrebbero accogliere o respingere le proposte della Commissione con voto a maggioranza qualificata. Ciò rappresenterebbe un notevole allontanamento dalla prassi consolidata, in quanto sinora per qualsiasi decisione relativa alla tassazione è stata necessaria l'unanimità. Dato che tutte le questioni inerenti alle aliquote IVA sono state esplicitamente escluse dalle sue competenze e che, insieme a tutte le altre questioni fiscali, nonché all'approvazione della proposta in oggetto, richiederebbero l'unanimità, il Comitato accetta le giustificazioni alla base di tale cambiamento.

4.1.1.2. Il Comitato ritiene essenziale che le proposte della Commissione che devono essere presentate al comitato dell'IVA vengano pubblicate in anticipo. Attualmente, le modifiche alla legislazione comunitaria

in materia di IVA richiedono una direttiva o un regolamento, e la loro pubblicazione in forma di progetto offre a tutte le parti interessate la possibilità di esprimere i propri commenti al riguardo. Questa salvaguardia pubblica dovrebbe applicarsi anche alle proposte presentate al Comitato dell'IVA.

4.1.1.3. I pareri elaborati dal comitato dell'IVA, indipendentemente dal fatto che esso agisca in veste di comitato di regolamentazione o di comitato consultivo, dovrebbero essere pubblicati anche sulla Gazzetta ufficiale.

4.1.1.4. Il Comitato appoggia la proposta di rilanciare il ruolo del comitato consultivo in materia doganale e di imposizione indiretta, al fine di creare un forum nel quale i consulenti fiscali, le imprese, le parti sociali e altri organismi interessati possano prestare il proprio contributo al comitato dell'IVA.

4.2. Il Comitato non concorda con il fatto che alla Commissione, assistita dal comitato dell'IVA, siano conferiti i poteri di modificare l'ambito d'applicazione dell'esenzione di cui all'articolo 15, punto 10, o di decidere quali organizzazioni debbano essere ammesse a beneficiare di tali esenzioni. Non ravvisa tuttavia alcuna ragione per la quale le questioni relative ai dettagli, alla forma e al contenuto del certificato di esenzione non dovrebbero rientrare nelle competenze del comitato dell'IVA, trasformato come proposto.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 92/12/CEE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/18)

Il Consiglio, in data 14 luglio 1997, ha deciso, in conformità del disposto dell'articolo 99 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Bento Gonçalves, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 123 voti favorevoli e tre astensioni, il seguente parere.

**1. Osservazioni generali**

1.1. La proposta di direttiva del Consiglio in esame, volta a modificare l'articolo 24 della Direttiva 92/12/CEE, intende attribuire alla Commissione più ampie competenze di regolamentazione in materia di accise e rendere più rapida l'applicazione della normativa.

1.2. Vengono inoltre modificate le norme riguardanti lo statuto del «Comitato delle accise».

1.3. Le modifiche sono dirette a migliorare soprattutto l'efficacia della regolamentazione sotto l'aspetto:

- a) di una modernizzazione e di una maggiore funzionalità dei sistemi di controllo;

- b) di una più intensa lotta agli abusi, alle frodi fiscali ed al contrabbando;

- c) della garanzia di una libera circolazione più trasparente dei prodotti soggetti ad accisa in tutti gli Stati dell'Unione, con procedure e disposizioni giuridiche adeguate, evitando distorsioni della concorrenza e prevenendo abusi.

1.4. Va sottolineato che le modifiche proposte lasciano inalterata l'autonomia fiscale degli Stati membri, giacché tra le nuove attribuzioni non è inclusa la fissazione dei livelli impositivi.

**2. Conclusione**

2.1. Considerati gli obiettivi da conseguire, e in particolare il contributo per il completamento del mercato interno, il miglioramento e l'efficacia delle disposizioni giuridiche con i conseguenti riflessi positivi sulla trasparenza del mercato, il Comitato esprime il suo accordo sulla proposta in esame.

<sup>(1)</sup> GU C 267 del 3. 9. 1997, pag. 58.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale su:

- il tema «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea — Libro verde della Commissione», e
- il tema «Salute dei consumatori e sicurezza alimentare — Comunicazione della Commissione»

(98/C 19/19)

La Commissione, in data 12 maggio (per il Libro verde) e in data 14 maggio (per la Comunicazione) ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito ai temi di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Jaschick, in data 7 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 5 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## I. IL LIBRO VERDE SUI PRINCIPI GENERALI DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA ALIMENTARE NELL'UNIONE EUROPEA

### 1. Introduzione

1.1. Il Libro verde tratta delle norme sostanziali della legislazione comunitaria applicabili al settore alimentare. Prendendo posizione in merito e invitando ad esprimere osservazioni su numerose questioni specifiche, il documento intende avviare un pubblico dibattito sulla misura in cui:

- la legislazione attuale in materia di alimenti risponda alle necessità e alle attese dei consumatori, dei produttori, dei fabbricanti e dei distributori;
- i provvedimenti volti al miglioramento dei sistemi di controllo e di ispezione rispondano al loro obiettivo basilare, che è quello di garantire un approvvigionamento di prodotti alimentari sicuri e integri, e sia necessario e opportuno adottare misure intese all'ulteriore sviluppo della legislazione comunitaria in materia alimentare.

1.2. Sulla base delle reazioni al documento, la Commissione valuterà poi l'opportunità di proporre una Direttiva generale sulla legislazione in materia alimentare nella Comunità, di consolidare o riformulare la normativa esistente, di presentare proposte di natura non legislativa, tra cui anche modifiche nelle procedure e nei metodi di lavoro.

### 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva l'intenzione manifestata dalla Commissione di avviare, tramite il Libro verde, un ampio dibattito pubblico riguardante la legislazione europea in materia alimentare e la futura politica alimentare comunitaria. Il Comitato ritiene che il Libro

verde costituisca un valido spunto di discussione e offra l'opportunità di strutturare, in modo più trasparente ed efficace, la legislazione europea in materia alimentare con il fine di garantire un'offerta di prodotti alimentari di qualità elevata. Osserva tuttavia che non esiste ancora una politica alimentare ampia e integrata dell'Unione europea, sulla quale basare le diverse normative in materia. Occorrerebbe elaborare al più presto una tale politica di ampio respiro, che stabilisca i principi generali della legislazione in campo alimentare e il cui primo passo potrebbe consistere in un Libro bianco sulla legislazione e sulla politica alimentare. A parere del Comitato la Commissione dovrebbe inoltre presentare una proposta di direttiva generale sulla legislazione in materia alimentare.

2.2. Il Comitato sottolinea l'importanza della protezione del consumatore e del mantenimento di un elevato livello di tutela della salute pubblica e di garanzia della sicurezza dei consumatori e approva il rafforzamento degli articoli 129 e 129A disposto nel Trattato di Amsterdam ancora da ratificare, destinato a dare al consumatore la certezza che la salute ha la precedenza sugli interessi economici.

2.2.1. Con l'obiettivo di garantire un livello elevato di salute pubblica e di tutela dei consumatori, il Comitato attribuisce particolare importanza all'applicazione rigorosa del principio precauzionale, adottando, nei casi scientificamente incerti e in cui non è possibile procedere ad una valutazione globale dei rischi, un approccio alla gestione degli stessi, che tenga conto di situazioni d'incertezza. Il Comitato sottolinea tuttavia che un approccio che consenta tutto ciò che non è direttamente dannoso per la sola salute non è soddisfacente dal punto di vista del consumatore. Afferma pertanto l'esigenza di un chiaro riconoscimento del principio di tutela preventiva della salute e del consumatore. Tanto questo principio quanto il principio precauzionale dovrebbero essere integrati nella summenzionata direttiva generale sulla legislazione in materia alimentare.

2.2.2. Il Comitato richiama l'attenzione, tuttavia, sul fatto che non è possibile, di solito, azzerare i rischi e che in linea di massima si deve accettare un rischio per la salute di carattere generale. Del resto, i consumatori hanno, proprio in questo campo, una responsabilità verso se stessi, il cui ruolo è riconosciuto dal Comitato.

2.2.3. Il Comitato ritiene inoltre, a questo proposito, che le normative e le regolamentazioni debbano essere dettagliate quanto sia necessario, ma anche semplici quanto sia possibile, poiché la fiducia dei consumatori non si ottiene creando normative e regolamentazioni complesse ed estremamente dettagliate. Sarà necessario, invece, rendere più prossimi ai consumatori europei i sistemi di sicurezza per un'elevata qualità dei prodotti alimentari, già esistenti e sperimentati, e le leggi da osservare in materia. La fiducia dei consumatori può essere inoltre incoraggiata rendendo il sistema europeo più trasparente.

2.3. Il Comitato rileva che nel passato sono già stati compiuti notevoli progressi verso un livello elevato di protezione dei consumatori con la realizzazione del mercato interno. Il Comitato fa presente che la garanzia della libera circolazione delle merci continuerà a rivestire grande importanza anche nel futuro.

2.4. Il Comitato sottolinea l'importanza della dimensione internazionale di tale questione e la necessità di disporre, nel commercio mondiale, di principi di base comuni intesi a tutelare gli interessi dei consumatori e la competitività dell'economia europea.

2.5. Il Comitato parte dalla premessa che il riesame della legislazione in materia alimentare proposto nel Libro verde accresca la fiducia dei consumatori nella legislazione europea in materia, nonché nei suoi meccanismi di tutela e nell'organizzazione della sua applicazione e controllo.

### 3. Osservazioni specifiche sulle diverse parti del Libro verde

#### 3.1. *Introduzione (Parte I)*

3.1.1. Il Comitato concorda con la Commissione (cfr. I.4) sulla necessità di tenere nella dovuta considerazione i requisiti di innovazione e competitività nonché altri orientamenti socioeconomici nella pianificazione degli interventi nel settore alimentare. In tale contesto è particolarmente importante la presa in considerazione di norme internazionali quali il Codex Alimentarius a condizione che il processo decisionale rifletta i principi di eccellenza, indipendenza e trasparenza. Tali criteri potrebbero allora essere impiegati nel mettere a confronto il quadro regolamentare dell'Unione europea con il quadro legislativo in vigore nelle economie concorrenti. Sarà inoltre necessario creare le possibilità per un adeguamento del sistema europeo di regolamentazione alle nuove scoperte e innovazioni scientifiche più rapido che in passato. In tal modo il settore economico dei

prodotti alimentari verrà messo in grado di mantenere la sua competitività sul mercato mondiale e di restare al passo nel settore dell'innovazione.

3.1.2. Il Comitato ritiene che la Comunità debba senz'altro svolgere un ruolo anche nel settore della nutrizione (I.5), compito essenziale in tale contesto è quello di promuovere l'educazione e l'informazione del consumatore affinché quest'ultimo sia messo in grado di decidere con cognizione di causa<sup>(1)</sup>. L'adozione di normative in materia di nutrizione e di provvedimenti legislativi a livello comunitario appare al Comitato inadeguata allo scopo, considerata la diversità delle abitudini alimentari in Europa. Gli interventi della Comunità devono limitarsi allo stretto necessario.

#### 3.2. *Semplificazione e razionalizzazione della legislazione in materia alimentare dell'Unione europea (Parte II)*

3.2.1. Una semplificazione e razionalizzazione della legislazione comunitaria in materia alimentare è auspicabile, nella misura in cui essa non pregiudichi gli indispensabili standard di sicurezza. La qualità delle normative deve inoltre avere la priorità rispetto alla quantità. In ogni caso, peraltro, la semplificazione non può portare alla rinazionalizzazione della regolamentazione europea necessaria nel mercato interno. In particolare, occorre anche riesaminare come intervenire adeguatamente a livello comunitario nei confronti delle iniziative di regolamentazione nazionali che ostacolano la libera circolazione delle merci.

3.2.2. Le questioni dell'autoregolazione dell'economia e del ricorso a strumenti non obbligatori a livello europeo (II.4) devono essere esaminate separatamente. Fondamentalmente va sottolineata l'autonomia dell'economia, ma resta da stabilire caso per caso in quale misura ciò debba tradursi in pratica in attività di «autoregolazione». Ferme restando le attuali esigenze di sicurezza in linea di principio, il ricorso a strumenti non obbligatori deve essere esaminato prima della creazione di norme legislative. Il Comitato ritiene che bisognerebbe prendere in considerazione il principio del riconoscimento reciproco anche nel settore degli strumenti facoltativi, esistenti finora a livello nazionale, settore nel quale tale principio non trova alcuna applicazione immediata. Solo se gli strumenti facoltativi, nel mercato interno saranno rispettati anche al di là delle frontiere nazionali, si potrà evitare l'insorgere di barriere commerciali «di fatto».

3.2.3. La questione se si debba dare la preferenza a regolamentazioni generali o dettagliate, a norme verticali od orizzontali nel mercato unico (II.3 e II.5) non può essere risolta una volta per tutte. Per quanto, come impostazione di base, siano da preferire norme generali e orizzontali, tuttavia questo non può costituire un principio incontestabile. Si deve invece verificare, in ogni singolo caso, quale procedura sia adeguata alla

<sup>(1)</sup> Questa posizione è stata espressa in diversi pareri del Comitato, più recentemente nel parere CES 888/96 — GU C 295 del 17. 10. 1996.

fattispecie in oggetto. Pertanto può rivelarsi assolutamente necessario in via eccezionale regolamentare in modo dettagliato e/o verticale una fattispecie che presenti particolari problemi.

3.2.4. In merito alle iniziative legislative nazionali (II.7), il Comitato approva l'approccio illustrato nel Libro verde e ritiene che incomba agli Stati membri, a rettifica della Direttiva 83/89/CEE, l'onere di specificare che le norme nazionali non costituiscono barriere al mercato interno. Per quanto concerne la notifica delle disposizioni giuridiche dei singoli stati, il Comitato è favorevole all'impostazione che vuole che le competenze assegnate nel settore delle norme relative all'etichettatura, ai contaminanti e all'igiene alimentare vengano estese al settore della legislazione comunitaria sui prodotti alimentari. Approva inoltre l'elaborazione di principi chiari per la valutazione di nuove iniziative legislative nazionali. In tale contesto occorre stabilire un corretto rapporto tra il principio di sussidiarietà e la necessità e la giustificazione delle norme nazionali da un lato e le esigenze di semplificazione a livello europeo dall'altro.

3.2.5. Nel settore dei coadiuvanti tecnologici, dell'aggiunta di vitamine e minerali ai prodotti alimentari e degli alimenti integrativi dietetici (II.8) il Comitato condivide il giudizio della Commissione, secondo cui il principio del riconoscimento reciproco non può essere una soluzione per i possibili effetti negativi sul mercato interno, e occorre pertanto procedere a consultazioni ulteriori sul contenuto delle disposizioni giuridiche in materia<sup>(1)</sup>.

### 3.3. *Riesame della legislazione in vigore (Parte III)*

3.3.1. Per quanto riguarda l'adeguamento della legislazione comunitaria all'innovazione e al progresso tecnico (III.4), il Comitato ritiene che solo le questioni puramente tecniche andrebbero gestite tramite procedure di comitato. Le questioni fondamentali e delicate dal punto di vista dei consumatori, di portata più ampia, dovrebbero continuare ad essere oggetto di una decisione politica.

3.3.2. Il Comitato concorda con la proposta di adottare una definizione valida a livello europeo del concetto «prodotto alimentare» e di altri concetti generali fondamentali (III.5). Tali definizioni dovrebbero entrare a far parte di una regolamentazione generale del settore alimentare, che prescriva inoltre altri requisiti essenziali. Solo in questo modo si può garantire un'applicazione uniforme della legislazione europea in materia alimentare nell'intera Unione europea.

<sup>(1)</sup> Si dovrebbe fare riferimento alla consultazione recentemente avviata dalla Commissione in vista della possibilità di creare una legislazione comunitaria in questo settore, e al documento di discussione, elaborato sull'argomento, nel quale vengono illustrati due possibili approcci (uno fondato sulla sicurezza dei prodotti e un altro sulla dose giornaliera consigliata).

3.3.2.1. In realtà la definizione di «prodotti alimentari» proposta solleva però degli interrogativi, come emerge anche dal Libro verde, per quanto riguarda la sua applicabilità generale ai prodotti di base che possono essere utilizzati come prodotti alimentari o come additivi, oppure trasformati per diventare prodotti industriali. Ciononostante il Comitato appoggia la proposta di mantenere la definizione ripresa dal Codex Alimentarius. Possono essere esclusi i prodotti di base per cui sin dall'inizio si stabilisce che non rientreranno in alcun momento né in alcun modo nella catena alimentare.

3.3.3. Il Comitato guarda con particolare favore alle procedure avviate di semplificazione e razionalizzazione della legislazione comunitaria relativa all'igiene (III.6).

3.3.3.1. Le numerose direttive verticali in vigore che stabiliscono i requisiti specifici per singole categorie di prodotti considerati particolarmente sensibili dal punto di vista dell'igiene (ad es. derivati della carne, del pesce, del latte ecc.) sono incoerenti e comportano, soprattutto per le imprese soggette a numerose regolamentazioni, costi elevati di autorizzazione e oneri burocratici. Il Comitato giudica positivamente la proposta di consolidamento delle disposizioni in un unico testo già presentata dalla Commissione europea e la procedura di consultazione avviata riguardo alla prevista semplificazione delle normative verticali.

3.3.3.2. Il Libro verde indica la via da percorrere per un allineamento auspicabile con l'impostazione introdotta dalla Direttiva generale sull'igiene 93/43/CEE. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui il modo migliore per creare un corpus legislativo coerente e organico in materia di igiene dei prodotti alimentari sia l'applicazione del principio «analisi dei rischi e punti critici di controllo» (HACCP)<sup>(2)</sup> e la limitazione del ricorso a disposizioni prescrittive dettagliate ai casi per i quali vengano ritenute essenziali. A questo proposito, il Comitato ritiene che — al di là delle proposte finora presentate — i requisiti verticali e quelli orizzontali in materia di igiene dovrebbero essere consolidati in un unico testo; osserva, tuttavia, che per compiere un'operazione di questo tipo, sarebbe necessario definire chiaramente la base giuridica di tale documento, poiché le normative attuali sono fondate su diversi articoli del Trattato.

3.3.3.3. I principi HACCP dovrebbero valere per l'intera catena alimentare (dal produttore al consumatore), a prescindere dal tipo e dalle dimensioni dell'azienda interessata. Occorre fornire in tale contesto una consulenza particolare alle PMI e alle imprese agricole per metterle in grado di applicare detti principi.

3.3.3.4. Il Comitato ritiene necessario che la semplificazione e la razionalizzazione già avviate siano portate avanti coerentemente. In tale contesto, assume particolare valore la chiara delimitazione del campo di applicazione di una futura normativa (vedere punto 3.3.3.2),

<sup>(2)</sup> «HACCP» (sistema di autocontrollo) sta per Hazard Analysis and Critical Control Points (analisi dei rischi e punti critici di controllo).

soprattutto attraverso la formulazione di definizioni generali di facile uso. Il Comitato ritiene che il campo di applicazione delle norme di igiene veterinaria non debba essere esteso al commercio al minuto di prodotti alimentari di origine animale dato che questo settore è già disciplinato dalle norme generali espresse nella Direttiva 93/43/CEE la quale garantisce il rispetto di adeguate misure di igiene.

3.3.3.5. Per quanto riguarda i prodotti di base di origine non animale, il Comitato considera che i punti critici relativi a sicurezza ed igiene siano da riscontrare nel settore dei residui degli antiparassitari e dei contaminanti. In tal senso è necessario definire regole sui residui degli antiparassitari e sui contaminanti — se ancora non esistono — basandosi sui più rigorosi criteri scientifici e con la collaborazione dei comitati scientifici a livello europeo. Inoltre, dovrebbero essere applicati rigorosamente i valori massimi vigenti per i residui degli antiparassitari. In sede di elaborazione delle norme sugli antiparassitari devono essere osservati anche i requisiti giuridici inerenti la protezione del lavoro. Dato che le norme di sicurezza e di igiene devono limitarsi ai punti critici, il Comitato non vede la necessità di andare oltre a livello normativo.

3.3.4. Nel sottolineare l'importanza della qualità dei prodotti alimentari, il Comitato fa rilevare che si è già raggiunto un livello elevato di qualità dell'offerta di tali prodotti. Esso ritiene opportuna l'armonizzazione delle norme in materia di qualità (III.7) solo per ciò che riguarda le questioni sanitarie; per il resto, è opportuno non armonizzare ulteriormente il settore della qualità, anche a tutela della varietà dei prodotti esistente in Europa. Le barriere al commercio, eventualmente create dai requisiti di qualità nazionali, devono essere affrontate applicando coerentemente il principio del riconoscimento reciproco: in tal modo, i problemi derivanti dalla diversità delle norme nazionali di qualità verrebbero limitati esclusivamente alla questione dell'adeguata etichettatura dei prodotti. Un aiuto per la decisione d'acquisto viene offerto dall'enumerazione degli ingredienti con l'indicazione della quantità, introdotta dall'ultima modifica della Direttiva 79/112/CEE.

3.3.4.1. Il Comitato richiama inoltre il «Regolamento (CEE) n. 2082/92 del Consiglio, relativo alle attestazioni di specificità dei prodotti agricoli ed alimentari» e il «Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari», per mezzo dei quali sono stati creati strumenti per la diversificazione e la protezione delle specialità nel campo della qualità dei prodotti alimentari. Tuttavia, l'utilità dei regolamenti è risultata finora di secondaria importanza.

3.3.4.2. A parere del Comitato, non dovrebbero essere inserite nelle normative di igiene veterinaria disposizioni in merito alla qualità non attinenti a questioni sanitarie, per ragioni di coerenza e organicità.

3.3.5. Per quanto riguarda le norme concernenti l'etichettatura dei prodotti alimentari, (III 8), è necessario sottolinearne l'importanza crescente nella decisione d'acquisto del consumatore. L'etichettatura dei prodotti alimentari svolge a tale riguardo un ruolo significativo nel mercato interno e deve essere adeguata agli scopi essenziali che le sono propri. Per svolgere le tre funzioni principali: identificazione del prodotto, informazione del consumatore e commercializzazione del prodotto, è necessario che l'etichettatura sia chiaramente riconoscibile e leggibile, semplice e comprensibile, interessante ed espressiva e che non sia fuorviante per il consumatore. Occorre in tale contesto tener presente che vi è, da parte dei consumatori, un crescente desiderio e interesse nei confronti di informazioni specifiche. Ciò riguarda tra l'altro prodotti alimentari contenenti organismi geneticamente modificati o derivati da tali organismi, metodi di produzione, l'indicazione della data di confezionamento e degli ingredienti dei prodotti finiti. Per quanto riguarda quest'ultima questione, il Comitato ritiene che la norma del 25 % debba essere abrogata.

3.3.5.1. In tale contesto, si devono tuttavia riconoscere anche i limiti dell'etichettatura e occorre cercare e trovare altre vie d'informazione, ad esempio numeri telefonici gratuiti, scanner di codici a barre nei negozi, banche dati, Internet, ecc. Considerando le oltre 40 regolamentazioni europee sull'etichettatura dei prodotti alimentari, la maggior parte delle quali vincolanti, e il fatto che le etichette sono sempre più prolisse e che i consumatori stentano a capire le informazioni in esse contenute, occorre portare avanti una verifica delle norme di etichettatura nell'interesse dei consumatori. In tale contesto, l'etichetta obbligatoria dovrebbe limitarsi ai dati essenziali per la decisione d'acquisto, prevedendo la possibilità, su base facoltativa, che vengano fornite informazioni su altre questioni.

3.3.5.2. Il Comitato ritiene che l'etichettatura nutrizionale dovrebbe essere resa obbligatoria<sup>(1)</sup>. Tuttavia tale tipo di etichettatura andrebbe prima reso più efficace. A tal fine saranno necessarie vaste campagne di informazione e di educazione, dato che i consumatori attualmente non hanno familiarità con l'etichettatura nutrizionale e pertanto non sanno realmente utilizzarla. Occorre inoltre dedicare particolare attenzione al modo in cui l'informazione è presentata ai consumatori, in modo che essa sia comprensibile ed utile<sup>(2)</sup>.

3.3.5.3. Riguardo alla Direttiva 79/112/CEE sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, il Comitato ritiene necessario operare una codificazione. Inoltre, l'introduzione di norme verticali sull'etichettatura è auspicabile se questa regola problemi di etichettatura di carattere orizzontale. Tali norme potrebbero essere incorporate nella Direttiva 79/112/CEE. Nelle normative verticali specifiche, invece, dovrebbero essere mantenuti meri elementi di etichettatura specifici dei prodotti. Nella misura in cui si apportino modifiche ad elementi

(1) Il Comitato ha espresso questa opinione anche nel parere sul tema «Priorità della politica a favore dei consumatori» — GU C 295 del 7. 10. 1996; punti 2.6.3 e 2.6.7.

(2) GU C 295 del 7. 10. 1996.

di etichettatura orizzontali per determinati gruppi di prodotti, tali modifiche dovrebbero essere trasposte nella normativa orizzontale.

3.3.5.4. Il Comitato osserva che la Direttiva 79/112/CEE regola anche la questione della pubblicità. In linea di principio la pubblicità e l'etichettatura non dovrebbero essere in conflitto, vale a dire la pubblicità dovrebbe completare l'etichettatura, ma non essere in contraddizione con essa.

3.3.5.4.1. La questione delle affermazioni pubblicitarie, specie quelle che hanno relazione con la salute e le malattie, provoca problemi nel mercato interno dovuti ad un diverso trattamento nei vari Stati membri. Ciò avviene nonostante la Direttiva 79/112/CEE (articolo 2, paragrafo 1, lettera b) contenga una regola generale che dice che ad un prodotto alimentare di largo consumo non possono essere attribuite proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia, e che non si può alludere all'esistenza di tali proprietà. Una tale regola generale, inoltre, è in linea di principio sufficiente a disciplinare il settore delle asserzioni pubblicitarie relative alle malattie. A tale proposito è tuttavia necessario prevedere un'interpretazione e un'applicazione uniformi dell'articolo 2, primo paragrafo, lettera b), della Direttiva 79/112/CEE in tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Per le asserzioni relative alla salute non esistono regole generali di questo tipo. Tali affermazioni, sebbene non possano essere giudicate ingannevoli, se ci si attiene alla lettera dell'attuale normativa comunitaria, possono comunque dare luogo ad equivoci e diffondere informazioni errate in materia di prodotti alimentari e nutrizione.

Pertanto, l'articolo 2 della Direttiva 79/112/CEE dovrebbe eventualmente essere sottoposto ad una modifica a fini di chiarimento che si basi sui seguenti principi:

- è vietata qualsiasi affermazione pubblicitaria che dica che un prodotto alimentare è adatto a curare o a guarire malattie;
- le affermazioni relative alla salute sono ammesse, a condizione che siano oggetto di un consenso significativo tra esperti qualificati confortati dalla totalità delle prove pubblicamente disponibili e che contribuiscano a informare i consumatori sul legame tra la salute e la dieta. Dovrebbe inoltre essere definito un quadro di riferimento che consenta di far rispettare le regole in materia di asserzioni relative alla salute;
- sono ammesse le informazioni sul valore nutrizionale e quelle relative ad una corretta alimentazione nonché sull'importanza delle sostanze nutritive e di una corretta alimentazione per la salute e per la riduzione dei rischi di contrarre una malattia, a condizione che anche queste asserzioni siano confortate da prove scientifiche.

#### 3.4. *Mantenimento di un elevato livello di tutela (Parte IV)*

3.4.1. Il Comitato sostiene la posizione della Commissione a favore di un'applicazione rigorosa del principio precauzionale in materia di sicurezza dei prodotti alimentari e di legislazione in materia alimentare (IV.2).

3.4.2. Un'estensione del campo di applicazione della clausola di salvaguardia prevista all'articolo 10 della Direttiva generale in materia d'igiene 93/43/CEE al settore degli scambi intracomunitari (IV.4) è considerata sostanzialmente superflua in quanto la direttiva sulla sicurezza dei prodotti contiene regole efficaci che hanno effetti su tale settore e che rendono possibile una reazione adeguata delle autorità in caso di pericolo immediato. Le eventuali nuove clausole di salvaguardia più complete dovrebbero essere elaborate, per motivi di coerenza, sulla base delle norme già esistenti nel settore del diritto veterinario.

3.4.3. È accolta favorevolmente l'introduzione dell'obbligo generale di sicurezza ed integrità dei prodotti alimentari (IV.7). Un tale obbligo ridurrebbe il numero di regolamenti necessari in tale settore.

3.4.3.1. Il Comitato approva la considerazione riservata al rispetto della «normale diligenza» nel senso che va esclusa la responsabilità penale o amministrativa di chi mette in circolazione i prodotti qualora quest'ultimo abbia fatto tutto quello che ci si può ragionevolmente aspettare da lui per garantire che i generi alimentari vengano prodotti a norma di legge. In quale misura tale principio possa venire incorporato nei diversi sistemi legislativi nazionali, resta da verificare. Si dovrebbe almeno tenere conto dell'idea che è alla base di tale principio. Tuttavia, un'eccezione di normale diligenza nel senso della «due diligences defence», che è una figura giuridica della «Common law», non è compatibile con i sistemi giuridici dell'Europa continentale, nei quali la responsabilità penale è legata ad una colpa ed è radicato il principio «in dubio pro reo».

3.4.4. Il Comitato, ribadendo quanto già sostenuto in una serie di precedenti pareri, si pronuncia a favore di un ampliamento del campo di applicazione della Direttiva 85/374/CEE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, che includa la produzione agricola primaria non trasformata (IV.8)<sup>(1)</sup>. In tale contesto occorre tuttavia tener conto sia delle particolarità di questi prodotti sia del fatto che in tale settore già esistono disposizioni particolareggiate. Nei prossimi mesi il Comitato riesaminerà la questione della responsabilità per la produzione agricola primaria, dato che verrà consultato in merito alla proposta della Commissione volta a modificare la Direttiva 85/374/CEE, in

<sup>(1)</sup> A proposito le affermazioni contenute nel parere del CES sul tema «Il completamento del mercato interno e la tutela dei consumatori» — GU C 339 del 31. 12. 1991, pag. 16. In detto parere, il Comitato ha sottolineato il potenziale pericolo che rappresenta il completamento del mercato interno per la protezione dei consumatori qualora non vi siano un controllo e una sorveglianza adeguati. In tale parere il Comitato auspicava una politica coerente in materia di sicurezza delle merci e raccomandava di estendere il campo di applicazione della direttiva sulla responsabilità da prodotti difettosi ai prodotti agricoli e ai rischi imprevedibili. Questa posizione è stata ribadita al punto 2.7 del parere del CES sulla ESB — GU C 295 del 7. 10. 1996.

modo da includere tale produzione nel suo campo di applicazione.

3.4.5. Riguardo alle modalità atte a dare riscontro, in modo adeguato, alle nuove aspirazioni dei consumatori (IV.9), il Comitato sottolinea l'esperienza riportata nel Libro verde, per cui i produttori e i distributori spesso soddisfano, in via volontaria, l'effettiva domanda del consumatore di ottenere maggiori informazioni su alcuni aspetti dei prodotti alimentari, ad esempio tramite etichettatura, linee telefoniche d'informazione o su Internet. Le informazioni per soddisfare tali richieste in rapida evoluzione dovrebbero continuare ad essere fornite su base volontaria. La presa in considerazione delle nuove aspirazioni dei consumatori contribuisce a farne rinsaldare la fiducia.

### 3.5. *Effettiva applicazione delle regole del mercato interno (Parte V)*

3.5.1. Il Comitato ritiene, in linea di principio, che l'armonizzazione e l'adozione di normative si rivelino positive solo a condizione che queste vengano recepite, applicate e sottoposte a controllo, in modo efficace ed uniforme all'interno dell'Unione europea (V.2). A tal riguardo, è necessario apportare miglioramenti in tutti e tre i livelli. Occorre considerare fino a che punto dovrebbe essere istituzionalizzato il necessario scambio di informazioni tra i rappresentanti degli Stati membri, dei produttori, dell'industria, del commercio, dei lavoratori e dei consumatori. Bisogna inoltre valutare l'eventuale partecipazione dei diversi settori alle riunioni del Comitato permanente per i prodotti alimentari.

3.5.1.1. Nel quadro della preparazione di regolari rapporti della Commissione sullo stato di applicazione e controllo sarebbe opportuno consultare anche il Comitato consultivo per gli alimenti, che dovrebbe essere interpellato normalmente in merito a tutti i progetti di regolamentazione e dovrebbe svolgere un ruolo essenziale in questo settore. Un'ulteriore istituzione, già esistente, è lo stesso Comitato economico e sociale. Infine ha un ruolo da svolgere in tale contesto anche il Comitato veterinario consultivo.

3.5.1.2. L'efficace applicazione delle normative concernenti il mercato interno richiede che coloro che prendono decisioni negli Stati membri, ad esempio, le autorità e i tribunali, siano informati sull'attuale situazione giuridica e acquistino dimestichezza con le normative europee in incontri organizzati di approfondimento. In tale ambito, infine, svolgono un ruolo essenziale nel quadro del dialogo sociale gli interlocutori sociali del settore, dato che anche la formazione e il perfezionamento aziendale rivestono una funzione importante nell'applicazione delle suddette normative.

3.5.2. Allo scopo di garantire pari condizioni di concorrenza e un alto livello di tutela dei consumatori, il Comitato accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di introdurre nella legislazione sui prodotti alimentari il principio generale di esigere nei singoli Stati membri sanzioni parimenti effettive, proporzionate e dissuasive (V.4). A tal riguardo, il Comitato è consapevole della necessità di rispettare il principio di proporzionalità.

3.5.3. Anche in futuro il principio del reciproco riconoscimento continuerà a rivestire una grande importanza nei settori non armonizzati (V.5). È tuttavia anche auspicabile che la Commissione prenda in considerazione ed analizzi i problemi e le carenze di informazione cui sono confrontati i consumatori nei settori non armonizzati.

### 3.6. *La dimensione esterna*

3.6.1. D'accordo con la Commissione, il Comitato sottolinea che le importazioni di prodotti alimentari dai paesi terzi devono soddisfare gli stessi requisiti imposti ai generi alimentari prodotti all'interno della Comunità.

3.6.2. Quanto alla dimensione multilaterale è necessario, considerata la sempre crescente importanza degli scambi internazionali, fare in modo che gli interessi dei consumatori e dei prodotti alimentari europei siano rappresentati quanto più efficacemente possibile nell'ambito del commercio mondiale e dei competenti organismi quali l'OMC ed il Codex Alimentarius. In misura maggiore che in passato occorre affermare decisamente gli interessi europei attraverso il coordinamento e la concentrazione delle forze. Per raggiungere tale scopo, la Comunità europea e i relativi Stati membri, come pure quelli del SEE, devono intensificare la loro collaborazione.

3.6.2.1. Il Comitato ritiene necessario che la Comunità europea svolga un ruolo attivo all'interno degli organismi summenzionati. In sede di richiesta di una partecipazione diretta dell'Unione europea bisogna garantire che la rappresentanza dell'UE sia altrettanto efficace di quella dei singoli Stati membri.

3.6.2.2. In tale contesto, il Comitato rivolgerebbe un appello anche alla Comunità e agli Stati membri per promuovere attivamente il punto di vista europeo, secondo cui, nei casi scientificamente incerti, gli interessi dei consumatori hanno precedenza sulle considerazioni economiche.

3.6.3. Nel contesto della dimensione bilaterale della legislazione in materia alimentare (VI.3), si potrebbe anche menzionare il fatto che il Comitato dovrebbe continuare ad organizzare dibattiti con le sue controparti negli Stati Uniti nel quadro del Dialogo transatlantico della società civile, considerate le differenti posizioni degli Stati Uniti e dell'Unione europea sulle questioni concernenti le normative in materia alimentare (OGM, ormoni, somatotropina bovina).

## II. LA COMUNICAZIONE SULLA SALUTE DEI CONSUMATORI E LA SICUREZZA DEI PRODOTTI ALIMENTARI

### 1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Già nel luglio 1996, nei pareri in merito alla crisi dell'ESB<sup>(1)</sup> e alle Priorità della politica a favore dei

<sup>(1)</sup> GU C 295 del 7. 10. 1996.

consumatori<sup>(1)</sup>, il Comitato ha espresso preoccupazione per la sicurezza dei prodotti alimentari ed ha invitato la Commissione a rafforzare l'autorità dei sistemi di controllo in modo da assicurare i consumatori sulla precedenza che rivestono le questioni relative alla salute rispetto agli interessi economici; in tale contesto, il Comitato accoglie favorevolmente le modifiche agli articoli 129 e 129a previste dal Trattato di Amsterdam.

1.2. Esso inoltre ha sottolineato i problemi del rapporto tra il processo di consulenza scientifica e i processi decisionali ed ha sollecitato il Consiglio, la Commissione, il Parlamento e gli Stati membri ad adottare tutte le misure adeguate a garantire ai consumatori alimenti sicuri e a prevenire un ulteriore degrado della situazione attuale.

1.3. Il Comitato considera positivamente la Comunicazione come un passo essenziale verso una coerente politica nei settori dei prodotti alimentari, dei cosmetici, degli alimenti per animali, della salute e della protezione animale ed un'occasione per accrescere la fiducia dei consumatori, come è stato evidenziato nel dibattito che si è svolto in sede di Sezione «Ambiente» l'8 maggio 1997, dopo la presentazione della Comunicazione da parte del Commissario Emma Bonino.

1.4. Nel formulare le proprie osservazioni, il Comitato esprime compiacimento anche per l'invito, che gli è stato rivolto dal Presidente Santer nella sua dichiarazione della sessione plenaria di febbraio, ad intervenire in modo specifico in questo settore, in qualità di organo rappresentativo di differenti interessi e di diverse componenti della società, sviluppando un dialogo permanente e trasparente con tutti i settori interessati sui nuovi complessi temi che coinvolgono aspetti etici, scientifici, sociali ed economici.

1.4.1. Il Comitato esprime, tuttavia, il rammarico per non essere menzionato in alcun passo della Comunicazione in oggetto. In linea di principio, anche il Comitato deve essere consultato ogniqualvolta lo sia il Parlamento europeo.

1.5. Pur essendo favorevole al principio di dare maggior peso ai comitati di esperti, il Comitato ritiene, comunque, estremamente importante anche la modifica della decisione che stabilisce le modalità, sulla quale la Commissione, conformemente alla Dichiarazione per l'Atto finale contenuta nel Capo 18, e), del Trattato d'Amsterdam deve presentare una proposta al Consiglio entro la fine del 1998. Nella rielaborazione di dette modalità, si dovrebbe considerare attentamente una precisa definizione dei poteri concessi alla Commissione per l'esercizio delle misure d'esecuzione, in particolare per quanto riguarda il contenuto e la misura di detti

poteri. In tal caso, la preliminare e chiara definizione della portata e dei limiti delle competenze di esecuzione legittimerebbe la maggiore indipendenza e gli ampi poteri decisionali della Commissione.

## 2. Osservazioni specifiche

2.1. Viene sottolineata l'importanza sia dei pareri scientifici forniti dagli appositi comitati, che servono di base per le normative destinate alla protezione della salute dei consumatori, sia dei principi di eccellenza, indipendenza e trasparenza.

2.1.1. Il Comitato ritiene che per svolgere appieno la loro funzione, i comitati scientifici debbano avere una composizione multidisciplinare. Il dibattito e i risultati all'interno di tali comitati, comprese le posizioni delle minoranze, devono essere resi accessibili al pubblico. L'indipendenza dei membri dei comitati costituisce un presupposto che deve però essere valutato con criteri realistici. È invece necessario che facciano parte di tali comitati esperti altamente competenti, i quali abbiano già fatto esperienze e svolto attività nei più diversi settori. Tuttavia, gli eventuali conflitti d'interesse devono essere esposti sempre prima delle sedute al Presidente del Comitato.

2.1.2. Si raccomanda una maggiore consultazione dei comitati scientifici, a condizione che il processo decisionale rifletta i principi di eccellenza, indipendenza e trasparenza. Tale consultazione dovrebbe essere resa obbligatoria nei casi in cui si tratti di questioni legate alla salute. La cosa assume un particolare significato soprattutto nel contesto del commercio internazionale e dell'importanza della scienza nel quadro degli accordi OMC o SPG.

2.1.3. Si approva l'istituzione di un Comitato scientifico direttivo preposto al coordinamento dei diversi comitati e alle decisioni relative alla partecipazione di comitati diversi in questioni che richiedono le competenze di vari comitati.

2.2. Qualora non si riuscisse ad ottenere risultati certi anche con il concorso degli esperti più qualificati e di tutte le informazioni scientifiche a disposizione, il legislatore si deve lasciar guidare dal principio precauzionale. In linea di massima le norme dovrebbero essere elaborate sulla base delle conoscenze scientifiche; nei casi in cui le basi scientifiche siano insufficienti o sussistano incertezze, la Commissione deve optare per un approccio normativo che tenga conto di tali incertezze. Al riguardo, si deve considerare che non è realizzabile una situazione senza alcun rischio e che si deve piuttosto arrivare in questi casi ad una decisione politica sul grado accettabile di rischio.

(<sup>1</sup>) GU C 295 del 7. 10. 1996.

2.3. Per quanto concerne il controllo e l'ispezione, il Comitato sottolinea la necessità di meccanismi efficienti che richiedono anche mezzi finanziari adeguati.

2.3.1. Il Comitato approva la prevista introduzione di un nuovo approccio basato sul controllo dell'intera catena di produzione dei generi alimentari e dei prodotti di origine animale e vegetale, approccio che tuttavia si limita al «controllo del controllo». Sarà necessario verificare i metodi di controllo e introdurre sistemi di verifica per la sorveglianza delle prestazioni delle autorità competenti. I requisiti di trasparenza devono essere osservati in maniera non discriminatoria nel rispetto dei limiti della riservatezza; non ne può derivare un pregiudizio alla protezione dei consumatori.

2.3.2. È opportuna l'applicazione di un sistema di controllo di qualità sotto audit esterno (ad esempio EN 45004) alla gestione dei servizi di controllo; in tal modo la gestione dei servizi di controllo risponderebbe alle attuali esigenze di una moderna amministrazione.

2.3.3. Il Comitato approva la creazione di un'autorità di sorveglianza e controllo forte ed efficiente<sup>(1)</sup>. Tale autorità, la cui funzione è il «controllo del controllo», deve soddisfare i più elevati requisiti di eccellenza, trasparenza e indipendenza.

2.3.4. Il Comitato non ritiene necessaria la creazione di un'agenzia generale dei prodotti alimentari, sul modello di quella esistente negli Stati Uniti (FDA) non ravvisando i vantaggi di una siffatta agenzia rispetto all'esistente sistema europeo.

---

<sup>(1)</sup> Nel parere del 27 novembre 1996 in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce l'agenzia europea d'ispezione veterinaria e fitosanitaria» — GU C 66 del 3. 3. 1997, il CES ha tuttavia espresso riserve sulla reale necessità di trasformare l'ufficio esistente in una agenzia.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

## ALLEGATO

## al parere del Comitato economico e sociale

**Emendamenti respinti**

Nel corso del dibattito sono stati respinti i seguenti emendamenti, che avevano ricevuto un numero di voti favorevoli superiori ad un quarto del totale dei voti espressi:

**Punto 3.2.5**

Sostituire con il testo che figurava nel documento precedente:

«Nel settore dei coadiuvanti tecnologici, dell'aggiunta di vitamine e minerali ai prodotti alimentari e degli alimenti integrativi dietetici<sup>(1)</sup> (II.8) si deve dare la priorità all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco. Il Comitato ritiene necessaria l'adozione di nuove norme comunitarie in materia di coadiuvanti tecnologici, aggiunta di vitamine e minerali ai prodotti alimentari e alimenti integrativi dietetici solo nella misura in cui il riconoscimento reciproco non riesca a determinare la rimozione delle barriere al commercio.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 34, voti contrari: 39, astensioni: 14.

**Punto 3.3.3.3**

Sostituire la seconda frase con la seguente:

«Occorre in tale contesto esaminare in modo specifico in quale misura essi siano applicabili nel caso delle PMI e delle imprese agricole.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 28, voti contrari: 56, astensioni: 15.

**Punto 3.3.5**

Sopprimere le ultime due frasi, da «Ciò riguarda tra l'altro...» a «... debba essere abrogata».

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 32, voti contrari: 56, astensioni: 18.

**Punto 3.3.5.2**

Sostituire l'intero punto con il testo della versione precedente.

«Per quanto concerne l'etichettatura nutrizionale, il Comitato rimanda alle osservazioni formulate nel parere sul tema "Priorità della politica a favore dei consumatori" <sup>(2)</sup>. In tale parere, il Comitato aveva già fatto riferimento allo scarso interesse dei consumatori per i dati inerenti al valore nutrizionale; questo è probabilmente dovuto al fatto che i consumatori attualmente non hanno familiarità con questo tipo d'informazioni e pertanto non sanno utilizzarle. Già all'epoca, il Comitato aveva affermato che sarebbero state necessarie vaste campagne d'informazione e di educazione per permettere una maggiore presa in considerazione dell'etichettatura nutrizionale. Prima di passare alla discussione sull'ampliamento dei requisiti di etichettatura, è necessario accrescere la comprensione dei consumatori relativamente alle etichette esistenti.»

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 30, voti contrari: 69, astensioni: 7.

---

<sup>(1)</sup> Si dovrebbe fare riferimento alla consultazione recentemente avviata dalla Commissione in vista della possibilità di creare una legislazione comunitaria in questo settore, e al documento di discussione, elaborato sull'argomento, nel quale vengono illustrati due possibili approcci (uno fondato sulla sicurezza dei prodotti e un altro sulla dose giornaliera consigliata).

<sup>(2)</sup> GU C 295 del 7. 10. 1996.

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che fissa le disposizioni generali complementari dell'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari per quanto riguarda il latte alimentare»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/20)

Il Consiglio, in data 11 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha designato Nilsson in qualità di relatore generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato (all'unanimità) il 29 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, con 81 voti favorevoli, 2 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1. La Commissione propone di sostituire il Regolamento (CEE) n. 1411/71 con uno nuovo, per due motivi: ciò consente, da una parte, di raccogliere le modifiche apportate al regolamento originario, verificando la validità delle disposizioni in vigore, e dall'altra, di riesaminare la classificazione prevista dal regolamento, come stabilito dall'atto di adesione della Finlandia e della Svezia.

1.2. La proposta implica una revisione del regolamento allo scopo di trasformarlo in un cosiddetto regolamento verticale, per meglio definire la regolamentazione della produzione di latte alimentare. Poiché dal 1º gennaio 1994 gli aspetti sanitari e qualitativi del latte alimentare rientrano nel campo di applicazione della Direttiva 92/46/CEE, che riguarda i prodotti lattiero-caseari nel loro complesso, è opportuno adattare gli articoli 4 e 5 della proposta.

1.3. La proposta comporta poche modifiche delle norme relative al latte alimentare. In concreto, la Finlandia e la Svezia godono di una nuova deroga di due anni, fino al 31 dicembre 1999, per quel che riguarda il tenore minimo di materie grasse di taluni tipi di latte destinato al consumo umano.

1.4. Il documento propone altresì di mantenere il divieto di riduzione (standardizzazione) del tenore di materie proteiche del latte alimentare. È mantenuta la possibilità di un arricchimento con proteine del latte alimentare, ma la proposta stabilisce norme comuni relative ad un livello minimo.

## 2. Osservazioni di carattere generale sul documento della Commissione

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione intesa a rendere più chiare le norme concernenti la produzione e ad inserire gli aspetti sanitari nella direttiva generale relativa alla suddetta produzione, allo scopo di uniformare il tutto.

2.2. Il rispetto delle aspettative dei consumatori di disporre di diversi tipi di latte alimentare, di qualità e rispondente ai requisiti in materia d'igiene, dovrebbe costituire il punto di partenza per elaborare le norme sulla composizione del latte.

2.3. Nella motivazione della proposta, la Commissione sottolinea l'importanza del latte alimentare nel mercato dei prodotti lattiero-caseari, che rappresenta il 26 % della produzione totale dell'Europa dei quindici. È interessante rilevare che in Finlandia e in Svezia la percentuale suddetta tocca rispettivamente circa il 33 e il 32 %.

2.4. Il Comitato si associa alla proposta della Commissione sull'opportunità di salvaguardare la composizione naturale delle proteine del latte evitando che diventi oggetto di standardizzazione, mantenendo al contrario la possibilità di arricchirla. Tale argomento è stato trattato in precedenza dalle legislazioni nazionali.

2.5. Il Comitato ritiene che la proposta non affronti in misura adeguata il problema della flessibilità, che è richiesta, da una parte, per consentire ai consumatori di scegliere liberamente il latte alimentare e, dall'altra, per determinare il tenore autorizzato di materia grassa del latte.

2.6. La Commissione si contraddice quando motiva il rifiuto di mantenere le deroghe concesse alla Finlandia e alla Svezia con il fatto che i consumatori non hanno mai auspicato un adeguamento della classificazione, mentre fa rilevare che la domanda di latte parzialmente scremato è in forte rialzo (28,6 % nel 1985 contro 44,3 % nel 1995) a discapito del latte intero (65,4 % nel 1986 contro 47,8 % nel 1995). I consumatori dimostrano un interesse accentuato per altri tipi di latte contenenti meno materie grasse, e le loro preferenze riguardo ai prodotti offerti sul mercato permettono di stabilire se essi auspicano l'adeguamento in questione. Ciò dipende naturalmente da una condizione: che il consumatore possa disporre di informazioni corrette e chiare sulla natura del prodotto.

2.7. Il Comitato prende atto dell'eccellente esposizione con cui la Commissione rende conto della situazione dei mercati lattiero-caseari svedese e finlandese. Dati l'importanza del latte alimentare per tali mercati e l'attuale comportamento dei consumatori verso questo prodotto, si rivela necessaria la proposta di prorogare

<sup>(1)</sup> GU C 267 del 3. 9. 1997, pag. 93.

la deroga. È interessante constatare che detti mercati offrono quasi esclusivamente latte fresco, pastorizzato, cioè non trattato secondo il procedimento UHT, circostanza che spiega perché tale prodotto sia pressoché inesistente su altri mercati. La disposizione proposta nel documento non impedisce, tuttavia, ad un altro Stato membro di commercializzare nei due paesi summenzionati latte alimentare rispondente alle norme comunitarie.

### 3. Osservazioni specifiche

3.1. L'articolo 3, paragrafo 1, stabilisce i requisiti ai quali deve rispondere il latte alimentare, in particolare quelli relativi al tenore di materia grassa. Il tasso massimo autorizzato per il latte scremato è dello 0,30 %. Autorizzare un tasso variabile fino allo 0,50 % senza

modificare le attuali norme di base comporterebbe un aumento della preferenza dei consumatori per questo prodotto. Sul mercato svedese, ad esempio, il latte alimentare contenente un tenore di materia grassa tra lo 0,3 % e lo 0,5 % rappresenta non meno del 17 % del totale delle vendite. La possibilità di rispondere a tale richiesta ha un impatto molto positivo sul mercato lattiero-caseario.

3.2. L'articolo 3, paragrafo 2, specifica la deroga al primo paragrafo del medesimo articolo, a favore di Finlandia e Svezia, prorogandola di due anni. Considerate le norme di transizione in materia applicate precedentemente ad altri paesi, il Comitato ritiene che per consentire ai due paesi summenzionati di procedere agli adeguamenti necessari sarebbe più appropriato un periodo di cinque anni. Altri Stati membri hanno beneficiato di un lasso di tempo superiore ai 2 anni.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca»<sup>(1)</sup>**

(98/C 19/21)

Il Consiglio, in data 29 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il CES ha deciso di affidare al relatore generale Chagas il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 97 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

#### 1. La proposta della Commissione

1.1. Come previsto dal Regolamento (CEE) n. 779/97 del Consiglio, che ha instaurato un regime di gestione dello sforzo di pesca nel mar Baltico<sup>(2)</sup>, la Commissione presenta una proposta intesa a fare applicare nel mar Baltico il titolo II bis del Regolamento (CEE) n. 2847/93

del Consiglio<sup>(3)</sup>, e segnatamente le disposizioni relative alla registrazione e alla trasmissione dei dati sullo sforzo di pesca.

#### 2. Osservazioni del Comitato

2.1. Come il Comitato ha già avuto occasione di affermare diverse volte, è importante garantire il rispetto delle disposizioni comunitarie inerenti alla gestione dello sforzo di pesca, ciò che del resto si sostiene anche nella

---

<sup>(1)</sup> GU C 267 del 3. 9. 1997, pag. 62.

<sup>(2)</sup> GU L 113 del 30. 4. 1997, pag. 1.

---

<sup>(3)</sup> Regolamento che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca — GU L 261 del 20. 10. 1993, pag. 1.

relazione della Commissione sul controllo dello sforzo di pesca (1995) <sup>(1)</sup>:

«L'introduzione di un efficace sistema di sorveglianza ai vari livelli di competenza è una condizione sine qua non per il successo della Politica comune della pesca.»

2.2. Il Comitato appoggia pertanto la proposta della Commissione in oggetto, che trae peraltro origine dal disposto del Regolamento (CEE) n. 779/97.

<sup>(1)</sup> COM(97) 226 def.

2.3. Il Comitato ritiene inoltre che le misure di controllo della gestione dello sforzo di pesca andranno adottate nell'Unione europea in collaborazione con la Commissione internazionale per la pesca nel mar Baltico, in modo che siano applicate a tutti i paesi che pescano in tale zona, come già affermato nel parere CES sulla proposta di instaurare un regime di gestione dello sforzo di pesca nel mar Baltico <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> CES 771/97 — GU C 296 del 29. 9. 1997.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: "Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico"»**

(98/C 19/22)

La Commissione europea, in data 21 aprile 1997, 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 comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Folias, correlatore Skouby, in data 8 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 99 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

## I. INTRODUZIONE

La Comunicazione della Commissione «Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico» costituisce una risposta alle sfide della nostra epoca ed è intesa a conferire una nuova dinamica al continuo dialogo sullo sviluppo del commercio elettronico, che si svolge sia all'interno dell'Unione europea sia, dato il suo carattere internazionale, a livello mondiale. Il documento in parola ha dato avvio ed impulso ad ampi dibattiti a tutti i livelli e, pertanto, è recepito molto positivamente dal Comitato. (Per facilitare i riferimenti del parere alla Comunicazione della Commissione, nel testo che segue sono ripresi gli stessi titoli dei capitoli nonché la numerazione dei punti della Comunicazione suddetta).

## II. UN'INIZIATIVA EUROPEA IN MATERIA DI COMMERCIO ELETTRONICO

1.1. (§ 4) Nelle conclusioni della suddetta comunicazione non si fa alcun cenno su uno dei parametri fondamentali del commercio elettronico, la necessità di un maggiore uso del mezzo elettronico nelle relazioni commerciali, da parte dei prestatori di servizi e delle reti di distribuzione e, soprattutto, delle piccole e medie imprese, per raggiungere la massa critica di utenti: ciò crea l'impressione che nell'introduzione del testo della Commissione — forse del tutto involontariamente — sia sottovalutato il ruolo di coloro che hanno competenza in prima persona per esprimersi in materia, per l'appunto i soggetti che si servono del commercio elettronico (le imprese e i privati).

1.2. (§ 4) Il principio fondamentale della globalizzazione deve essere alla base di tutte le riflessioni, opinioni ed azioni di chi partecipa al dialogo sugli sviluppi del commercio elettronico. Questo principio basilare deve valere come pietra di paragone per la programmazione politica dell'UE, affinché essa possa svolgere un ruolo significativo nelle fasi future dello sviluppo del commercio elettronico e partecipare di pieno diritto al dialogo mondiale in materia.

### Capitolo 1: la rivoluzione del commercio elettronico

2. (§ 5) Il riconoscimento della validità dell'opinione secondo cui il commercio elettronico consiste nel condurre affari attraverso il mezzo elettronico si rivela più pregnante, se si osserva che nella crescita di questo modo di commercio il ruolo più importante è svolto in tutto il mondo dalle imprese commerciali che impiegano tale mezzo e dalle parti interessate al commercio e alla prestazione di servizi (datori di lavoro — lavoratori — consumatori).

#### *Il commercio elettronico: la rivoluzione di Internet*

3.1. (§ 6) Il sorprendente sviluppo di Internet negli ultimi anni e il previsto aumento esplosivo del numero degli utenti nonché il livello delle operazioni commerciali espletate via Internet (il valore delle vendite e delle forniture di servizi on line negli Stati Uniti ha raggiunto la cifra di 518 Mio \$) sono il contrassegno più evidente della società dell'informazione, nella quale tutte le caratteristiche che fino ad oggi distinguevano il commercio tradizionale scompaiono e vengono sostituite da nuovi elementi.

3.2. La grande importanza di Internet è data dal fatto che ha trasformato il commercio elettronico da semplice scambio di dati in una concreta attività commerciale che si presenta in due forme diverse: a) il commercio in forma diretta, in cui si trattano affari per via elettronica (ordini on line, fruizione e pagamento di servizi) e b) il commercio in forma indiretta (in cui l'ordine e il pagamento elettronico sono completati dalla consegna delle merci ordinate). Inoltre Internet ha reso possibile l'offerta per via elettronica di servizi (transazioni commerciali immateriali).

3.3. La quantità estremamente esigua dei dati statistici disponibili nell'UE come anche nel resto del mondo non consente, purtroppo, di valutare la situazione attuale né di delineare un quadro ben preciso del futuro in questo campo. Si è convinti, tuttavia, che la raccolta già avviata di dati statistici fornirà uno strumento strategico a coloro cui spettano le decisioni relative al settore in parola.

#### *Le opportunità per l'Europa*

4.1. (§ 12) Esiste il rischio che tutte le previsioni che in tutto il mondo si riferiscono alle future performance delle diverse applicazioni di Internet e di Intranet si dimostrino marcatamente conservative e conducano ad approcci teoretici e concreti di programmazione assolutamente erronei. Le valutazioni esistenti sulla base di analisi di mercato attendibili calcolano che entro la fine del XX secolo le vendite via Internet avranno raggiunto un volume di 10 Mrd \$ (secondo la stima molto prudente della ricerca svolta da Hambricht & Quist) o perfino 98 Mrd \$ (secondo lo studio alquanto ottimistico di Killen & Ass). Un'altra previsione parte dal presupposto che le transazioni commerciali via Internet avranno toccato entro l'anno 2000 il valore di 200 Mrd di ecu. Per tale motivo è importante esercitare una particolare cautela nella valutazione delle previsioni, tenere conto di un incremento delle richieste e delle opportunità in fase di programmazione e servirsi di dati attendibili, sia statistici sia di altro genere.

4.2. (§ 12) Il dettaglio, la distribuzione, l'industria, il turismo e il settore dei servizi devono conquistarsi il relativo spazio, le informazioni indispensabili e le necessarie infrastrutture tecnologiche e finanziarie per sfruttare concretamente le possibilità che si offrono.

4.3. (§ 12) Il fatto che lo sviluppo delle suddette tecnologie in ambito europeo si sia messo in moto realmente nella metà degli anni '80 ha creato un'intera generazione di datori di lavoro e di lavoratori che sono ancora impegnati nel processo di produzione. Essi soffrono tuttavia di una notevole carenza di conoscenze ed esperienze, — carenza che a causa dei quotidiani, radicali cambiamenti nel campo delle nuove tecnologie ha provocato un panico ampiamente giustificato o ha risvegliato un complesso d'inferiorità nei confronti di coloro che si sono adeguati in tempo agli sviluppi e si sono preparati alle nuove situazioni, già verificatesi o prevedibili. La soluzione del problema, che è molto serio e soprattutto di carattere sociale, è da ricercare nell'offerta delle informazioni necessarie e nella relativa formazione professionale, che metta un freno alla sempre più rapida obsolescenza delle qualifiche professionali dei lavoratori.

4.4. La formazione professionale, assolutamente indispensabile, deve iniziare già al livello dell'istruzione elementare e proseguire con appositi programmi per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, destinati sia ai datori di lavoro sia ai lavoratori.

4.5. L'uso della World Wide Web (WWW), che è un aiuto anche per i meno esperti, rappresenta il grande balzo in Internet e nella società dell'informazione.

Per sfruttare concretamente tali possibilità, tuttavia, è necessario che i programmi di accesso diventino così semplici e facili da usare da consentire alla grande maggioranza delle imprese (e soprattutto quelle piccole e medie) di entrare nel mondo delle nuove tecnologie e approfittare dei vantaggi del commercio elettronico. In tal modo, l'attuale tendenza alla crescita acquisterebbe una dimensione esplosiva, dando ad Internet l'impulso necessario.

4.6. L'ulteriore sviluppo nell'ambito dell'UE avrà un impatto duraturo sulla struttura dell'economia e, se pure non esclusivamente, certo in misura notevole sul settore delle vendite al dettaglio. Anche se tale sviluppo rientrasse nelle previsioni, il sistema produttivo e la creazione di valore aggiunto nei diversi settori economici subiranno nei prossimi anni profonde modifiche. Tali cambiamenti influiranno probabilmente anche sul sito geografico degli effetti dei costi e dei profitti della produzione in atto, creando nuove possibilità. Questo è già chiaro, ad esempio, nella prestazione di servizi finanziari.

Si riscontra, quindi, l'assoluta necessità di informazioni relative alle conseguenze del fenomeno in parola sulle imprese e sull'occupazione nei diversi Stati e regioni d'Europa. Le informazioni potrebbero assumere la forma di prospettive ipotizzabili (scenari) secondo le condizioni presupposte per ogni caso. È davvero urgente, pertanto, avviare studi e ricerche in materia.

#### *Il commercio elettronico: confronti sul piano internazionale*

5.1. (§ 17) Nella comunicazione della Commissione si afferma in modo decisamente categorico che i concorrenti dell'Unione europea hanno già colto le opportunità del commercio elettronico ed hanno così conquistato posizioni molto forti, sfruttando in modo ottimale le debolezze che l'Europa presenta tuttora a causa dell'assenza, in questo campo, di una politica europea comune.

5.2. Il ruolo di precursori che gli Stati Uniti mantengono ancora oggi nel settore del commercio elettronico, la loro linea di programmazione sempre metodica, ma soprattutto la volontà politica di rispondere immediatamente alle sfide del nostro tempo devono servire di esempio per strutturare la politica europea del settore. L'equilibrata presenza di grandi e piccole imprese dimostra che nella società dell'informazione c'è posto per tutti coloro che riconoscono il segno dei tempi, ma soprattutto mette in fuga le paure di una totale rovina delle PMI e di un'ulteriore crescita dei tassi di disoccupazione. Le ottime performance delle PMI nel contesto virtuale delle nuove tecnologie indica, inoltre, che esse hanno la flessibilità necessaria per poter agire sull'andamento del mercato in modo incisivo.

#### *Sfruttare i punti di forza di cui dispone l'Europa*

6.1. La posizione della Finlandia e dei Paesi Bassi riguardo alle nuove tecnologie rivela la dinamica dell'UE, che non è ancora, comunque, emersa in tutta la sua ampiezza.

6.2. (§ 19) L'introduzione dell'Euro contribuirà indubbiamente allo sviluppo degli scambi nel contesto del commercio elettronico, perché l'UE potrà operare sui mercati internazionali con un'unica forte valuta.

6.3. (§ 20) Il quadro regolatore entro cui avranno luogo le transazioni commerciali informatizzate non può essere delimitato solo dai confini dell'UE, ma dovrà essere oggetto di un dialogo a livello globale (sotto l'egida dell'ONU e dell'Organizzazione mondiale del commercio — WTO) per conseguire un vantaggio sostanziale, e dovrà essere contraddistinto dalla piena liberalizzazione della circolazione dei capitali e da una riduzione quanto maggiore possibile dell'ingerenza dello Stato per motivi di ordine e sicurezza pubblica.

#### *Esigenza di un consenso globale*

7.1. (§ 21) L'UE deve partecipare al dialogo sulla società dell'informazione con posizioni chiaramente definite per svolgere un ruolo importante e principalmente perché non le siano imposte soluzioni che potrebbero essere in conflitto con i suoi interessi a medio e lungo termine.

7.2. (§ 22) La criminalità cibernetica costituisce la minaccia più rilevante contro sia l'affidabilità delle transazioni effettuate tramite il commercio elettronico, sia la nuova società dell'informazione in via di realizzazione.

#### **Capitolo 2: garantire l'accesso al mercato globale: infrastrutture, tecnologie e servizi**

##### *Ottimizzare gli effetti della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni*

8.1. L'accesso a reti efficienti di telecomunicazioni è un presupposto essenziale per trarre vantaggio dalla società dell'informazione. Per raggiungere tale obiettivo, si dovranno sopprimere le notevoli disparità tra le regioni dell'UE a livello di sviluppo delle infrastrutture di base, dei costi, dell'affidabilità e della presenza di servizi moderni.

8.2. (§ 23) La liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni che avverrà agli inizi del 1998 in quasi tutti gli Stati membri, l'interazione dei principi della libera economia di mercato e la maggiore concorrenza ridurranno certo sensibilmente il costo dell'accesso ai servizi, in modo che un numero più elevato di utilizzatori

(operatori commerciali e consumatori) potrà entrare nella società dell'informazione, in particolare quei soggetti che per motivi di ordine di grandezza considerano i costi di allacciamento un ostacolo insuperabile.

8.3. Lo sviluppo delle reti transeuropee di telecomunicazioni porterà allo stesso livello l'offerta di infrastrutture e di servizi in tutto il territorio dell'UE eliminando gli squilibri esistenti tra le diverse regioni geografiche dell'Unione e dando pari opportunità a tutti gli Europei.

#### *Garantire l'interoperabilità in un contesto concorrenziale*

9.1. (§ 29-32) La Comunicazione della Commissione «Normalizzazione e società globale dell'informazione: l'approccio europeo»<sup>(1)</sup> tratta adeguatamente i temi della normalizzazione e degli standard, che non sono soltanto di carattere tecnico ma definiscono soprattutto la tecnologia che sarà impiegata nella realizzazione pratica della società dell'informazione e, di conseguenza, il modo in cui l'industria, gli utilizzatori, i consumatori, le banche e l'amministrazione pubblica ne trarranno vantaggio. Il parere del CES è reperibile nella GU<sup>(2)</sup>.

9.2. Il Comitato ritiene che le specifiche tecniche del settore delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni debbano avere una tipologia aperta e il loro uso da parte delle imprese europee e delle banche non debba essere soggetto a restrizioni.

9.3. L'Unione europea deve in ogni caso cooperare nell'ambito degli enti internazionali di normalizzazione, presentando proposte e soluzioni complessive che garantiscano gli interessi e le prospettive future delle imprese europee.

9.4. La possibilità dell'uso combinato dei prodotti di produttori diversi (interoperabilità) è un presupposto fondamentale per l'ulteriore sviluppo delle tecnologie e per l'impiego di prodotti e servizi omologhi. La normalizzazione, che è lo strumento per attuare l'interoperabilità, è comunque un processo volontario e riflette la dinamica del mercato.

9.5. Il Comitato è dell'opinione che gli enti europei di normalizzazione (CEN, Cenelec ed ETSI) dovrebbero collaborare più strettamente nell'ambito dell'informazione e dell'armonizzazione, così da poter conseguire migliori risultati nei seguenti punti:

- a) ridurre al minimo l'insorgenza di nuove barriere;
- b) restare più a contatto con le regole vigenti del mercato mondiale.

#### *Rendere disponibili servizi per il commercio elettronico di agevole impiego per l'utilizzatore: la Rr & europea*

10.1. (§ 33) L'adozione del commercio elettronico da parte delle PMI (che superano il 95 % del totale delle imprese europee) si affermerà e progredirà solo quando si risolveranno i gravi problemi della normalizzazione e della standardizzazione (nomum out), in modo che tutte le transazioni avvengano in un contesto elettronico compatibile e uniforme, che garantisca costi più bassi per l'uso delle informazioni.

10.2. I progressi ulteriori nel campo della R&S europea costituiscono, secondo il Comitato, uno strumento fondamentale per l'UE nel dialogo sullo sviluppo delle nuove tecnologie.

#### *Cooperazione industriale internazionale a livello di infrastrutture, di tecnologie e di servizi*

11. (§ 34) La cooperazione tecnologica mondiale, indispensabile per la creazione di standard e per lo scambio di know-how tecnologico, si dovrebbe porre come obiettivo primario l'istituzione di una struttura di sistemi aperti e accessibili al pubblico, in cui il flusso di informazioni sia flessibile e conveniente.

### **Capitolo 3: creare un quadro regolatore favorevole**

#### *Creare fiducia*

12. (§ 35) La creazione di un clima di fiducia, come sottolineato nella Conferenza dei ministri svoltasi a Bonn dal 6 all'8 luglio 1997, in tutte le transazioni informatizzate (di tipo materiale e immateriale) è il presupposto decisivo per lo sviluppo e la diffusione del commercio elettronico. Nella misura in cui gli scambi potranno effettuarsi in piena sicurezza attraverso

- a) la verifica della firma elettronica,
- b) la trasmissione sicura di ordinazioni, informazioni e documenti tra privati, imprese, servizi pubblici e istituti finanziari,
- c) la comunicazione sicura di dati personali,
- d) transazioni sicure di beni immateriali,
- e) la tutela dei segreti industriali,
- f) la protezione dei diritti d'autore,

le previsioni, che si basano sull'attuale andamento del commercio elettronico, si dimostreranno certamente molto contenute.

<sup>(1)</sup> COM(96) 359 del 24. 7. 1996.

<sup>(2)</sup> GU C 89 del 19. 3. 1997, pag. 11.

*Garantire un accesso completo al mercato unico*

13. (§ 37) Il Comitato è dell'avviso che i principi esposti in questo capitolo costituiscano una buona base di dialogo e che lo specifico quadro regolatore di riferimento all'interno dell'UE debba in ogni caso essere in sintonia con i quadri regolatori vigenti, quali risultano dal dialogo internazionale, per far sì che l'UE non adotti regolamentazioni antitetiche a quelle in vigore al di là delle proprie frontiere.

*Principi che stanno alla base di un quadro regolatore in materia di commercio elettronico*

14. (§ 39) I principi alla base di un quadro regolatore in materia di commercio elettronico, così come delineati nella Comunicazione in parola, sono una valida base di dialogo, cui possono servire come punto di partenza il contributo e le esperienze degli Stati Uniti, dell'OCSE, dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO) e dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (WIPO).

*Le caratteristiche essenziali di un approccio regolatore*

15.1. (§ 40) Il Comitato rivolge un appello al Consiglio dei ministri e alla Commissione affinché, nell'interesse dello sviluppo del commercio elettronico, diano impulso ad un nuovo, moderno e flessibile spirito imprenditoriale europeo che promuova sia il commercio tradizionale sia quello elettronico. Questa nuova concezione di funzionamento dell'impresa dovrebbe essere di così ampia portata da includere anche il contesto virtuale delle nuove strutture imprenditoriali e da far sì che i necessari interventi della Commissione siano a vantaggio soprattutto dell'interesse generale e dell'attività imprenditoriale.

15.2. (§ 45) Gli Stati membri dell'UE chiedono di collaborare con la Commissione per armonizzare le regolamentazioni relative ai contratti, alla tenuta dei libri contabili, alla contabilità e all'audit, come pure ai sistemi di fiscalità indiretta, affinché le normative nazionali non siano in contrasto con quelle internazionali e di ostacolo alle transazioni commerciali elettroniche.

*Un approccio regolatore che sviluppi appropriate politiche «orizzontali»**Garantire la sicurezza e la riservatezza*

16.1. (§ 51) La protezione dei dati è indispensabile non soltanto per le banche e per le imprese, e deve integrare le modalità di funzionamento dei sistemi del commercio elettronico, senza tuttavia che una pletera di norme di sicurezza restrittive, come quelle in vigore in alcuni Stati membri dell'UE, intervenga a frenare la crescita del commercio elettronico.

16.2. Il concetto di protezione dei dati include le seguenti caratteristiche principali:

- a) integrità ed autenticità del messaggio elettronico;
- b) carattere confidenziale/personale del messaggio stesso;
- c) accettazione del messaggio come mezzo di prova;
- d) preclusione del misconoscimento da parte del destinatario.

16.3. Per fare valere il concetto di protezione dei dati devono esserci i seguenti presupposti:

- 1) rispetto della priorità delle informazioni in base all'ora di trasmissione delle medesime;
- 2) verifica dell'origine di messaggi con sospetto di contraffazione;
- 3) conferma della controparte sulla trasmissione del messaggio;
- 4) preclusione del rifiuto premeditato del destinatario di confermare la ricezione del messaggio;
- 5) preservazione del contenuto del medesimo;
- 6) esigenza del riconoscimento giuridico di terzi fiduciari (Autorità di Certificazione — CA) in qualità di enti fiduciari riconosciuti da entrambe le parti che registrano nei loro archivi tutti gli utilizzatori che vogliono ricorrere ai loro servizi e il rispettivo «codice pubblico», che consente di decrittare le trasmissioni dati di una determinata ditta. I terzi fiduciari inviano inoltre i messaggi elettronici (certificato o firma elettronica) necessari per attestare a livello internazionale l'identità di una ditta registrata.

16.4. È opinione del Comitato che i servizi forniti dall'intermediazione di un terzo fiduciario (CA) dovrebbero essere i seguenti:

## A. Servizi di supporto

- a) autorità di registrazione;
- b) dati giuridici degli utilizzatori;
- c) servizi elenchi;
- d) archiviazione e registrazione;
- e) servizi di attestazione e certificazione.

## B. Servizi notarili

- a) datazione indipendente di documenti e firme elettroniche;
- b) dati giuridici degli utilizzatori;
- c) contrassegni di accesso;
- d) archiviazione e registrazione;
- e) servizi di attestazione e certificazione.

16.5. Il Comitato ritiene che la sicurezza nelle transazioni commerciali elettroniche, grazie al perfezionamento e all'adozione dei sistemi di crittazione simmetrici e asimmetrici, come quello ad esempio del SET (Secure Electronic Transactions), già usato nel settore bancario ma ancora da perfezionare, e che si basa su algoritmi asimmetrici, darà un enorme impulso all'impiego delle reti elettroniche e porterà il numero degli utilizzatori molto vicino alla necessaria massa critica.

16.6. La rapida diffusione dell'impiego delle firme elettroniche con sistemi di crittazione asimmetrica, come prova dell'origine autentica del messaggio e dell'integrità del suo contenuto, è un ulteriore grado di garanzia delle transazioni elettroniche, in particolare nelle operazioni commerciali tra imprese (commercio elettronico tra le imprese). A tale scopo è necessario elaborare quanto prima possibile le norme specifiche per questo tipo di autenticazione.

16.7. Come portavoce della comunità dei cittadini, il Comitato sottolinea la sua particolare sensibilità per quanto riguarda i temi della tutela dei diritti dell'individuo e delle società come anche la protezione dei dati di carattere personale e commerciale e dei principi stabiliti nella conferenza ministeriale di Bonn del luglio 1997.

Il Comitato esprime il convincimento che i diritti dell'individuo così faticosamente conquistati e protetti dagli accordi internazionali debbano essere oggetto di un'adeguata tutela nella società dell'informazione e che l'Unione europea debba prendere le necessarie iniziative a livello mondiale, nel momento in cui, per sopravvenute nuove situazioni, si debbano aggiornare gli accordi summenzionati.

Garantire un'adeguata protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dei servizi ad accesso condizionato

17. (§ 53) La tutela del diritto d'autore e dei diritti correlati è già attualmente, ma lo sarà ancora di più nella società dell'informazione, un tema decisivo da cui dipenderà lo sviluppo del commercio elettronico, poiché in molti casi il contenuto della proprietà intellettuale rappresenta in effetti la maggior parte del valore di un servizio elettronico.

Garantire un contesto fiscale chiaro e neutrale

18.1. (§ 56) Si prevede che la questione della fiscalità nel commercio elettronico svolgerà anche in futuro un ruolo essenziale soprattutto per evitare una doppia imposizione ed elaborare una normativa fiscale flessibile e chiara, che definisca oneri fiscali chiari, trasparenti e prevedibili.

18.2. I rischi di evasione fiscale da temere nelle diverse circostanze a causa delle peculiarità delle transazioni elettroniche (assenza di impianti per svolgere le attività, agevole trasferimento di beni materiali e immateriali, difficili controlli fiscali, ecc.) si devono evitare per non creare distorsioni nell'ambito di una sana concorrenza. In nessun caso, tuttavia, gli Stati membri dovrebbero tentare di acquisire nuove fonti di gettito fiscale imponendo nuovi oneri sulle transazioni commerciali elettroniche (neutralità del sistema fiscale). La tesi del governo degli Stati Uniti sull'adozione delle vigenti normative del commercio internazionale tradizionale anche per il commercio elettronico, tenendo conto delle nuove specificità, deve essere verificata dal punto di vista delle caratteristiche specifiche essenziali del commercio elettronico con particolare attenzione ai problemi che derivano dai diversi valori dell'IVA in vigore nell'UE.

18.3. Il principio che l'esazione fiscale debba effettuarsi nel paese di consumo deve valere anche per il commercio elettronico, così come è già adottato per il commercio tradizionale.

18.4. (§ 57) Se il necessario adattamento al nuovo contesto fiscale costituisce un onere eccessivo per le piccole imprese, esiste il rischio che esse vengano emarginate dal commercio elettronico e venga loro preclusa la modernizzazione dell'attività economica.

*Un quadro regolatore coerente su scala mondiale*

19.1. La Conferenza dei ministri a Bonn ha stabilito con fermezza l'esigenza di creare un quadro regolatore trasparente, efficiente e flessibile, basato sul reciproco riconoscimento delle legislazioni nazionali e del codice di condotta concordato, per evitare la frammentazione del mercato europeo a causa di regolamentazioni divergenti.

19.2. (§ 60-61) Il carattere transnazionale e sovranazionale costituisce la differenza fondamentale del commercio elettronico rispetto a quello tradizionale. Questa caratteristica obbliga tutti coloro che sono coinvolti nel commercio elettronico (utilizzatori, fornitori di servizi, ditte di software, produttori di elaboratori, fornitori di servizi di telecomunicazioni, organizzazioni internazionali (ONU, OMC, ecc.), governi, lavoratori e organizza-

zioni di consumatori ecc.) a cooperare per trovare a livello globale soluzioni affidabili dei problemi emergenti (creare un clima di fiducia internazionale).

19.3. Il Comitato esorta il Consiglio, i governi europei, la Commissione, il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e i rappresentanti del mondo commerciale, dei lavoratori, dei produttori e degli istituti di credito a tracciare quanto prima possibile la politica europea in materia di commercio elettronico, e ad orientarsi al riguardo sulla politica nazionale statunitense, allo scopo di far partecipare l'Unione europea al dialogo globale con propositi chiari e concordi.

#### Capitolo 4: promuovere un contesto commerciale favorevole

20.1. Per incoraggiare le piccole e medie imprese ad accedere alla società dell'informazione e adeguarsi ai nuovi metodi imprenditoriali si dovranno predisporre misure concrete, che riducano i timori esistenti e mettano in evidenza esempi già realizzati del modo di operare con successo di analoghe imprese nel nuovo contesto informatizzato, illustrando i vantaggi di quest'ultimo.

20.2. La diffusa adozione dei sistemi EDI (trasmissione elettronica dei dati) sarà vantaggiosa per l'ulteriore sviluppo del commercio elettronico, il quale a sua volta indurrà un impiego più vasto di tali sistemi. Le attuali applicazioni dell'EDI sono estremamente complicate per le imprese medie, e quindi l'adozione su Internet di versioni EDI semplificate darà un notevole contributo in questo settore.

20.3. L'impiego dei sistemi EDI (trasmissione elettronica dei dati) offrirà al settore commerciale i seguenti vantaggi:

- a) riduzione dei costi di esercizio;
- b) riduzione dei tempi di gestione delle transazioni;
- c) completa eliminazione dei costi di produzione, registrazione ed archiviazione dei documenti cartacei;
- d) riduzione del fabbisogno di scorte;
- e) un migliore servizio clienti;
- f) migliori modalità di pagamento;
- g) riduzione della catena fornitori/ copertura diretta del fabbisogno.

20.4. L'uso dell'EDI tra imprese richiede, tuttavia, che le parti coinvolte abbiano la certezza assoluta di operare in un contesto sicuro, che conferisca credibilità sia agli attori sia agli oggetti della transazione specifica.

20.5. La DG XXIII, responsabile del settore PMI, dovrebbe assumere un ruolo più attivo nell'aggiornare queste imprese sulla tematica suddetta; a tale scopo, sarebbe opportuno creare le relative strutture e stanziare i fondi necessari.

#### *A livello dei consumatori: sensibilizzare e creare fiducia*

21.1. Il concetto di «utilizzatore» si estende sia alle persone giuridiche (imprese) sia alle persone fisiche (individui e imprenditori). Il commercio elettronico avrà luogo nella prassi essenzialmente tra imprese (commercio elettronico interimprenditoriale), che nell'ambito di questo tipo di scambi determineranno il mercato mondiale e fisseranno le norme internazionali.

21.2. Si deve prestare una scrupolosa attenzione alle esigenze delle imprese in veste di utilizzatori, a causa delle particolarità specifiche del contesto imprenditoriale.

21.3. (§ 62-64) Anche i consumatori possono beneficiare di molti effetti utili, se acquireranno le necessarie informazioni, conoscenze ed esperienze, grazie alle quali poter sfruttare gli enormi vantaggi del commercio elettronico, primo fra tutti le illimitate possibilità di scelta dei prodotti e di servizi specifici e individualizzati.

21.4. Le possibilità che si offrono per soddisfare e soprattutto per salvaguardare gli interessi dei consumatori, così come la presenza di relative clausole di sicurezza (ad esempio come definite nella Direttiva 85/577/CEE del 20 dicembre 1985 relativa alla tutela dei consumatori in caso di contratti conclusi al di fuori di spazi commerciali) devono essere, ad avviso del Comitato, ulteriormente perfezionate. I vantaggi offerti dal commercio elettronico, purché esistano determinati presupposti, non si limitano al settore economico, ma si traducono anche in un risparmio di tempo e in un migliore soddisfacimento delle esigenze grazie a possibilità di scelta molto maggiori.

21.5. Il quadro regolatore, che sarà in vigore a livello mondiale, dovrà tenere particolarmente conto della tutela dei consumatori, in considerazione delle nuove specificità del settore commerciale, che escludono in genere il contatto personale e quindi anche la verifica personale della qualità dei beni acquistati e dell'affidabilità del venditore. Si tratta concretamente dell'accertamento dell'identità del venditore ma anche dell'acquirente (chi siano e se siano affidabili), dell'indennizzo (il modo di presentare con successo un reclamo sulla qualità delle merci consegnate quando il venditore si trova all'altro capo del mondo), del pagamento (quanto siano sicuri i pagamenti elettronici e chi sia il responsabile per

i relativi problemi), nonché della procedura legale per comporre le controversie tra venditore e consumatore (come ad esempio l'arbitrato on-line). Tali aspetti sono importanti non solo per il consumatore bensì anche per l'operatore commerciale. Un eventuale fallimento nella risoluzione dei problemi e nella creazione di un clima di fiducia nei nuovi prodotti e servizi impedirebbe di sfruttare le possibilità che si offrono.

21.6. Le istituzioni responsabili del settore commerciale devono stabilire codici di condotta affidabili e garantire la composizione formale di dispute, che potrebbero sorgere relativamente alla qualità dei servizi offerti dai fornitori di accesso (access-providers) così come alla qualità delle informazioni trasmesse dai fornitori di contenuti d'informazione. Parallelamente sul piano europeo dovrebbero essere introdotti codici di comportamento riconosciuti su larga scala, che offrano un'adeguata protezione del consumatore.

21.7. Alle associazioni dei consumatori spetta un ruolo determinante ai fini sia dell'informazione dei medesimi sia della diffusione del concetto di commercio elettronico.

*A livello di imprese: sensibilizzare e incoraggiare ad adottare le prassi ottimali*

22. (§ 65) Il ritardo nell'attuazione del programma pilota «Commercio 2000» è un grave ostacolo alla promozione delle nuove tecnologie nel settore delle PMI. Al contrario, la definizione di un programma di azione a favore delle PMI, che stabilisca obiettivi particolarmente ambiziosi, rappresenta certamente un aiuto prezioso per far adeguare le imprese suddette ai nuovi processi, che si avvieranno prima della fine del XX secolo.

*A livello di pubbliche amministrazioni: promuovere un settore pubblico dotato di maggiore iniziativa*

23. (§ 67) Il titolo di questo punto preannuncia un obiettivo molto alto, che tuttavia deve essere raggiunto al più presto, se l'UE vuole operare efficacemente sul mercato mondiale. Il settore pubblico (imprese statali) è il maggiore fornitore di informazioni e servizi elettronici, e l'impiego delle nuove tecnologie produrrà una solida base per sostenere e far avanzare le imprese e il settore bancario. Le imprese contano sulla modernizzazione del settore pubblico per accedere ai servizi, alle informazioni e alle infrastrutture di quest'ultimo con maggiore facilità, convenienza e affidabilità, grazie alla semplificazione e automatizzazione dei requisiti richiesti per le transazioni commerciali.

I principali settori di applicazione del commercio elettronico in ambito pubblico sono:

- a) dogane (dazi d'importazione ed esportazione);
- b) fiscalità;

c) servizi di approvvigionamento;

d) autonomie amministrative locali e servizi per i cittadini;

e) salute e sicurezza sociale.

#### *Il commercio elettronico al servizio dei cittadini*

24.1. Per ottenere la necessaria fiducia dei cittadini, l'UE dovrebbe definire un elenco di idee e di valori caratterizzato da trasparenza e continuità.

24.2. (§ 71) Il commercio elettronico sarà uno strumento comune del cittadino europeo — e di uso quotidiano — nella misura in cui si dimostrerà pratico e utile nella vita di tutti i giorni.

24.3. La formazione del cittadino nelle prime fasi dell'istruzione generale (scuola elementare e media) contribuirà notevolmente ad abituarlo più velocemente alle innovazioni dell'epoca elettronica, ma i programmi dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita saranno, tranne eccezioni, la regola dell'istruzione, se la società dell'informazione è in primo luogo una società conoscitiva.

24.4. (§ 72) L'adozione delle nuove tecnologie nell'istruzione elementare e media eviterà che vi siano cittadini europei di prima e seconda categoria, poiché il sapere, su cui si baseranno in misura sempre maggiore i produttori di merci e servizi, sarà distribuito a tutti, senza discriminazione di nazionalità, razza, colore della pelle ecc. L'uso dell'informazione, pilastro della nuova epoca, deve essere alla portata e nell'interesse di tutti senza alcuna discriminazione (in base al colore della pelle, alla razza, alla fede, all'origine ecc.), ma deve anche dare un impulso alle regioni periferiche rispetto a quelle centrali, già sviluppate. Per facilitare anche alle parti economicamente più deboli l'uso delle nuove tecnologie, gli Stati membri devono adottare specifici provvedimenti, come ad esempio la creazione di biblioteche elettroniche, il supporto di programmi gratuiti d'istruzione, ecc.

24.5. Il Comitato condivide l'opinione del Forum per la società dell'informazione che giudica le nuove tecnologie particolarmente positive per le nostre democrazie e per i diritti dell'uomo, in quanto rafforzano il pluralismo, danno accesso all'informazione pubblica ed aprono ai cittadini possibilità di una più intensa partecipazione al processo decisionale.

#### *Conclusioni*

25.1. La Comunicazione della Commissione è, secondo il Comitato, un testo di contenuto squisitamente

tecnico, che, oltre alla descrizione dei parametri fondamentali del commercio elettronico, dovrebbe offrire in materia una prospettiva europea corredata di maggiore capacità immaginativa e di un orizzonte d'azione particolarmente ampio. Nondimeno, considerati gli attuali sviluppi dinamici di questo modo di commercio, la comunicazione in parola rappresenta un valido approccio della Commissione, che ha dato impulso ad un serio dibattito generale.

25.2. Nei provvedimenti di promozione di un contesto commerciale favorevole, formulati nel calendario posto alla fine del testo della Commissione, mancano azioni specifiche a favore delle PMI che usufruiscono del commercio elettronico, ed in particolare:

- a) l'offerta di nuovi programmi d'istruzione nel settore del commercio elettronico;
- b) programmi per l'integrazione del commercio elettronico nelle attività commerciali delle PMI, ad esempio attraverso le azioni seguenti:
  - 1) finanziamenti alle imprese europee (di determinati settori economici) per l'introduzione di sistemi pilota del commercio elettronico;
  - 2) finanziamenti alle imprese europee per una maggiore diffusione o per la modifica dei sistemi commerciali elettronici adottati;
  - 3) studi relativi alle esigenze degli utilizzatori europei;
  - 4) periodici rilevamenti dei risultati conseguiti dalle azioni suddette.

25.3. All'importanza del ruolo dei consumatori non è dato sufficiente rilievo nel documento della Commissione, anzi alla fine del testo, nel prospetto cronologico mancano perfino i relativi programmi d'informazione. L'utilizzatore è il fattore decisivo, da cui dipende la rapida crescita del commercio elettronico.

25.4. Il concetto di utilizzatore si estende sia alle persone fisiche sia alle persone giuridiche (società), che dovrebbero anche svolgere il ruolo principale per l'ulteriore sviluppo del suddetto commercio. Pertanto, i rappresentanti degli interessi delle imprese devono essere presenti in modo permanente ed adeguato in quegli organi che strutturano la politica europea relativa al commercio elettronico e alla società dell'informazione.

25.5. La posizione dei lavoratori nel settore privato come in quello pubblico sarà un caposaldo decisivo per l'evoluzione del commercio elettronico. La Comunicazione della Commissione non approfondisce i nuovi contesti, con cui si confronteranno i lavoratori, né i

gravi problemi (relativi all'adeguamento, all'istruzione, alla riqualificazione professionale ecc.), che i lavoratori dovranno superare per conquistare e conservare un posto nella vita lavorativa e non restare vittime dei problemi della disoccupazione, quali descritti nel Libro verde «Vivere e lavorare nella società dell'informazione: priorità alla dimensione umana» (cfr. il parere del CES in materia<sup>(1)</sup>). La paura, risentita dai lavoratori ed assolutamente giustificata, se si considerano il totale capovolgimento delle situazioni finora esistenti (orario e condizioni di lavoro sul posto di lavoro, struttura del lavoro flessibile (telelavoro), la modifica dei tradizionali profili professionali mirati all'inserimento nel processo produttivo ecc.), deve essere ridimensionata da un serio confronto con il nuovo contesto.

Inoltre si devono sfruttare le possibilità di creare lavoro nelle regioni periferiche dell'Unione europea incrementando ulteriormente il telelavoro, in modo che le suddette regioni, meno favorite, possano colmare la distanza che le separa dalle regioni centrali sul piano dello sviluppo.

25.6. È necessario che l'Europa rielabori in modo sostanziale il proprio sistema d'istruzione generale e di formazione professionale, affinché possa preparare i cittadini al commercio informatizzato e alla società dell'informazione, dando una risposta alle mutate esigenze del lavoro e della vita quotidiana.

#### A. Osservazioni

26. Il Comitato approva l'impegno della Commissione inteso a definire un complesso di principi comunitari per lo sviluppo della società europea dell'informazione e la promozione del commercio elettronico dell'UE, allo scopo di consentire all'Europa di rispondere adeguatamente al proprio ruolo internazionale e ai propri obblighi nei confronti dei cittadini europei. Il quadro regolatore dovrà essere non solo uno strumento di promozione del suddetto commercio ma anche un mezzo per sfuggire alla disoccupazione di massa.

26.1. Per raggiungere tale scopo, il Comitato ritiene che debbano verificarsi le seguenti condizioni:

- i) la Commissione deve stabilire un programma d'azione flessibile e di ampia portata, nel quale trovino il posto che loro spetta gli utilizzatori, i consumatori, i lavoratori, il settore bancario, il settore pubblico, le società d'informatica e le società che offrono servizi in materia di commercio elettronico (service providers), senza interferenze, esclusioni e assurde rivalità, che ostacolano lo sforzo comune. Ciò è realizzabile, se nella relativa politica si definiscono in modo netto i singoli elementi.

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 10.

- ii) Occorre insediare un comitato permanente di esperti nel settore del commercio elettronico, composto da rappresentanti dei 15 Stati membri e dalle competenti Direzioni generali della Commissione, che hanno cooperato alla stesura della Comunicazione in parola.
- iii) Gli Stati membri devono dimostrare un maggiore spirito di cooperazione sia in campo legislativo sia in altri ambiti concreti, affinché a) si impedisca l'introduzione di nuove normative nazionali in contrasto con i principi della libera circolazione dei servizi e della libertà d'insediamento, b) si prevenga un'ulteriore frammentazione del Mercato unico e si tuteli efficacemente l'interesse comune. Gli Stati membri devono, inoltre, far sì che la Commissione sia in grado di operare con maggiore flessibilità e autentici poteri.
- iv) La Commissione deve proseguire gli sforzi per garantire e migliorare il funzionamento del Mercato unico, eliminando le attuali barriere alla libera circolazione delle merci, alla libera offerta di servizi e alla libertà di stabilimento.
- v) La Commissione deve stimolare i produttori di materiali elettronici a cercare insieme norme tecniche di standardizzazione, per migliorare l'interoperabilità.
- vi) Si devono intraprendere seri sforzi per recuperare il ritardo unanimemente riconosciuto. In nessun caso si deve prescindere dal fatto che nella società dell'informazione il tempo scorre più rapidamente e non lascia possibilità di interminabili trattative, duelli verbali, instabili compromessi e manovre di ripiegamento, come nel passato avveniva abitualmente nell'ambito dell'UE. La decisa volontà degli Stati Uniti, emersa con grande chiarezza nel documento intitolato «A Framework for Global Electronic Commerce» (Quadro regolatore per il commercio elettronico), deve essere anche per l'UE uno stimolo per intervenire con decisione nella prossima realizzazione delle fasi successive di sviluppo del commercio elettronico.
- vii) Nella società dell'informazione la Commissione deve salvaguardare le caratteristiche comuni europee, preoccupandosi anche di quelle nazionali dei suoi membri (fede, lingua, cultura ecc.), ma deve anche difendere quelle peculiarità che la distinguono come continente e i principi della democrazia «illuminata», la cui forma moderna è l'accesso a fonti d'informazione attendibili.
- viii) La Commissione deve impegnarsi con decisione per attuare meccanismi di rilevamento di dati statistici affidabili sul commercio elettronico.
- ix) Si deve avviare un dialogo paneuropeo nel contesto del Forum per la società dell'informazione che definisca le nuove posizioni europee in merito alle modalità di funzionamento delle imprese e soprattutto ai diritti e doveri dei lavoratori nella società dell'informazione (nuovo codice europeo di diritto del lavoro) sia a livello paneuropeo sia a livello nazionale.
- x) Occorre tracciare un'ampia strategia dell'informazione sull'intera gamma di temi attinenti alla società dell'informazione, soprattutto a favore delle PMI, per le quali si deve osservare che esistono lacune d'informazione piuttosto gravi.
- xi) Si devono adottare misure di sensibilizzazione delle imprese medie per indurle a mobilitarsi e ad adeguarsi rapidamente.
- xii) Occorre elaborare vasti programmi per l'introduzione del commercio elettronico nelle piccole e medie imprese.
- xiii) La Commissione deve agevolare l'istituzione di centri locali di ricerca fra loro collegati, che osservino e sostengano attivamente, in collaborazione con i governi, gli organi d'istruzione, i produttori di materiali elettronici e i rappresentanti degli interessi del mondo economico, le azioni mirate a promuovere e far sviluppare ulteriormente il commercio elettronico.
- xiv) Il Comitato esorta la Commissione a
- intensificare il proprio impegno per l'adozione del commercio elettronico nell'ambito dei suoi stessi servizi,
  - promuovere un piano d'azione per la modernizzazione di tutte le associazioni ed organizzazioni pubbliche degli Stati membri,
  - impegnarsi per un quadro regolatore, che semplifichi le procedure per la diffusione di informazioni nelle imprese in tutti i paesi dell'UE e regolamenti il diritto al rapido e sicuro accesso alle informazioni del settore pubblico, stabilisca la portata, i limiti e le eccezioni al summenzionato diritto e definisca le norme di commercializzazione comprese la formazione dei prezzi e la salvaguardia dei diritti d'autore del singolo Stato,
  - proporre un programma per creare reti di collegamento elettronico tra omologhe istituzioni pubbliche degli Stati membri.
- xv) La creazione di reti transeuropee di telecomunicazioni è un presupposto basilare per l'ulteriore sviluppo del commercio elettronico nelle regioni centrali e in quelle periferiche.

- xvi) I fondi strutturali dell'UE possono e devono svolgere un ruolo importante nello sviluppo delle infrastrutture elettroniche necessarie e nella formazione specifica delle risorse umane.
- xvii) Si devono incrementare le infrastrutture locali per l'integrazione delle nuove tecnologie al fine di facilitarne l'accesso alle imprese.
- xviii) Il Consiglio dei ministri e la Commissione devono sostenere gli sforzi delle Nazioni Unite mirati allo sviluppo di centrali commerciali elettroniche (Electronic Trade Points — ETP) nell'UE, incaricate di raccogliere e gestire, in collaborazione con tutti gli operatori coinvolti in transazioni commerciali (quali, ad esempio, dogane, società di trasporti, banche, assicurazioni ecc.), tutte le transazioni commerciali elettroniche in partenza da, o in arrivo nella zona da esse coperta.
- xix) Occorre attuare programmi speciali d'insegnamento per ogni livello d'istruzione, in particolare nell'istruzione superiore di secondo grado (soprattutto nelle università dove s'insegna l'informatica insieme con le scienze economiche) ed anche corsi di qualificazione per disoccupati, per impartire ai futuri quadri direttivi delle aziende una formazione completa.
- xx) È necessario in modo particolare sostenere le istituzioni europee di ricerca per far sì che l'Unione europea non resti indietro nelle nuove tecnologie d'avanguardia.

## B. Proposte

27. Il Comitato propone alla Commissione che:

- 1) le proposte ai governi, elaborate dall'ONU nel quadro dell'iniziativa in merito alle centrali commerciali elettroniche (Electronic Trade Points — ETP), siano adottate a livello paneuropeo. Le proposte suddette contengono un elenco di provvedimenti da attuare in diversi settori economici per agevolare l'introduzione del commercio elettronico nelle istituzioni pubbliche di tutti i paesi. Si tratta sostanzialmente di misure che i governi devono impegnarsi ad adottare con adeguati interventi legislativi o di altra natura. I settori interessati sono: banche, assicurazioni, dogane, commercio, trasporti e telecomunicazioni;
- 2) siano introdotti a livello paneuropeo gli «Orientamenti per il commercio internazionale» dell'ONU, che comprendono una serie di indicazioni per la gestione del commercio elettronico nell'ambito delle centrali commerciali elettroniche;
- 3) si compiano progressi nel graduale collegamento elettronico di tutti i maggiori servizi che agevolano il

commercio europeo, ad esempio gli aeroporti, i porti, ecc., affinché l'Unione europea diventi ben presto uno dei grandi centri elettronici del mondo;

- 4) siano aiutati quei paesi, sui quali grava l'onere del commercio elettronico con le regioni europee molto meno sviluppate (i Balcani e l'Europa orientale) e con i paesi dell'area mediterranea, per dare spazio al commercio elettronico anche nei paesi confinanti con l'UE;
- 5) l'Unione europea acquisisca un software per filtrare i contenuti di Internet analogo a quello già perfezionato dal World Wide Web Consortium con la sigla PICS (Platform for Internet Content Selection), nonché un sistema europeo per la classificazione dei contenuti di Internet;
- 6) sia attuato immediatamente il programma d'azione per la lotta contro il crimine organizzato, deciso dal Consiglio il 28 aprile 1997<sup>(1)</sup>.

## C. Cooperazione internazionale

28. È opinione del Comitato che, a livello internazionale, si debbano trovare soluzioni nei seguenti settori ma anche applicare senza ritardi quelle già concordate:

- 1) Occorre definire un quadro comune di norme legali minime per individuare (classificare) e combattere nuove forme di criminalità nelle transazioni elettroniche (criminalità cibernetica), stabilendo inoltre con chiarezza la parte responsabile di pratiche illegali o criminali, e in tale contesto si devono approntare i meccanismi necessari a perseguire e a punire i criminali a livello sia nazionale sia sovranazionale (cooperazione giudiziaria e degli organi di polizia, quale è già stata decisa a livello europeo dalla decisione del Consiglio del 28 aprile 1997).
- 2) Si dovrebbero definire procedure uniformi nei seguenti settori:
  - a) sicurezza nazionale;
  - b) tutela dei minori;
  - c) salvaguardia della dignità dell'uomo;
  - d) sicurezza finanziaria.
- 3) Si deve creare un quadro regolatore, che impedisca il riciclaggio di denaro sporco, definendo anche i meccanismi internazionali necessari per il controllo e la repressione di tali pratiche.
- 4) La fiscalità (diretta e indiretta) dovrebbe essere tale da consentire un'imposizione fiscale sulle attrezzature elettroniche quanto più bassa possibile, come stabilito

<sup>(1)</sup> GU C 251 del 15. 8. 1997, pag. 1.

a Singapore, nel dicembre 1996, nella dichiarazione ministeriale sul commercio dei prodotti della tecnologia elettronica, affinché i risultati della tecnologia d'avanguardia siano accessibili al maggior numero possibile di cittadini.

5) Si dovrebbe fissare un quadro minimo di norme per il funzionamento del commercio elettronico in conformità alle procedure delle Nazioni Unite (le conclusioni dei lavori della commissione dell'ONU per il diritto commerciale internazionale (Uncitral), riconosciute dall'Assemblea generale dell'ONU il 30 gennaio 1997, sarebbero al riguardo una buona base di discussione), dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC-WTO) e dell'OCSE, allo scopo di conferire alle transazioni elettroniche la dovuta legittimità e sicurezza.

6) È necessario impedire che governi o fornitori di servizi in materia di commercio elettronico limitino, per motivi politici o di altro genere, l'accesso alle reti internazionali di comunicazione.

7) Per quanto riguarda la tutela della proprietà intellettuale (brevetti, logotipi, marchi depositati) occorre provvedere secondo le procedure dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (WIPO) applicando a) la Convenzione WIPO sui diritti d'autore, che convalida l'adozione nelle nuove tecnologie dei principi fondamentali della Convenzione di Berna per la tutela delle opere letterarie e artistiche e b) la Convenzione WIPO sulle rappresentazioni e registrazioni sonore, che rappresenta un passo importante per la tutela degli artisti, degli esecutori e delle registrazioni sonore.

8) Si devono definire norme internazionali di crittazione, come riportate dal documento OCSE del 27 marzo 1997 intitolato «Orientamenti per la politica di crittazione», anche applicando più rigorosamente algoritmi asimmetrici per la codificazione delle trasmissioni dati come ad esempio quelli del SET (Secure Electronic Transactions), allo scopo di garantire l'assoluta sicurezza nelle transazioni e nella trasmissione di dati personali e per riconoscere più rapidamente le firme elettroniche sia per la parte giuridica sia per conto delle imprese.

9) Per realizzare un accordo internazionale, che stabilisca i principi fondamentali della protezione dei dati personali, così come sono stati fissati nella dichiarazione della Conferenza governativa di Bonn, si dovrebbe far sì che:

- i) sia consentito elaborare (processing) i dati personali, solo se il trattamento dei medesimi è contemplato dalla legge o se l'utilizzatore (della rete) ha dichiarato il proprio consenso, dopo essere stato informato;
- ii) gli utilizzatori di reti globali d'informazione siano informati, precedentemente ad un primo impiego dei loro dati personali, sullo scopo dell'utilizzazione degli stessi, sul genere di dati utilizzati, sull'identità

del responsabile del loro sfruttamento e sull'eventuale comunicazione dei medesimi a terzi. Dopo aver ottenuto tale informazione, gli utilizzatori dovrebbero avere la possibilità d'interrompere un collegamento, senza che i loro dati siano già stati rilevati;

iii) i dati personali non si possano finalizzare ad altro scopo se non a quello originario del loro rilevamento, salvo che tale utilizzazione sia ammessa dalla legislazione vigente o l'utilizzatore (della rete) abbia reso noto il proprio consenso dopo essere stato informato in via preliminare;

iv) l'accesso alle reti globali d'informazione sia vincolato al consenso da parte dell'utilizzatore sull'elaborazione (processing) dei propri dati personali per qualsiasi altro scopo che vada oltre la procedura richiesta per dare accesso alle reti d'informazione e ai servizi connessi, come ad esempio la fatturazione;

v) le infrastrutture tecniche siano sviluppate in modo da consentire l'accesso anonimo (ad esempio, possibilità di lettura e browsing anonimi) ed impedire che i dati personali siano elaborati e utilizzati per qualsiasi altro scopo che non sia quello di dare accesso alle reti d'informazione e ai servizi connessi;

vi) sia avviata una vasta campagna di sensibilizzazione per informare dei propri diritti gli utilizzatori, affinché il trattamento dei dati (handling) diventi un fattore positivo per la presenza delle imprese sul mercato (in modo che le aziende e le istituzioni pubbliche con una buona reputazione di tutela dei dati possano avere un vantaggio proporzionale);

vii) siano promosse efficaci iniziative settoriali di autoregolamentazione per fissare i principi di tutela dei dati personali da parte dell'industria anche nei paesi dove non esiste legislazione in materia;

viii) sia promossa l'adozione di clausole contrattuali tipo, come quelle elaborate dal Consiglio europeo in cooperazione con la Commissione europea e la Camera di commercio internazionale.

10) Si deve tener conto del contesto EDIRA-Edifact per l'applicazione delle norme EDI, stabilite dalle Nazioni Unite, allo scopo di facilitare le transazioni.

11) Si devono ridurre i costi di collegamento, quando continuano ad operare società di telecomunicazioni in posizione di monopolio od oligopolio, e si devono reintegrare norme di sana concorrenza tra gli utilizzatori europei.

12) Si devono applicare le convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti dell'uomo (Carta delle Nazioni Unite, Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo ecc.) alla società dell'informazione ed in particolare al commercio elettronico.

13) Occorre realizzare tutte le azioni necessarie a creare un clima di fiducia globale negli strumenti, nelle procedure e nelle reti del commercio elettronico.

14) Si deve disciplinare la futura gestione del DNS (Domain Name System), che raccoglie tutti gli indirizzi Internet, in modo da rendere facile e chiaro l'accesso a tali indirizzi. Dal lavoro svolto a livello OCSE cominciano già ad emergere gradualmente le condizioni per un accordo internazionale.

15) È necessario definire norme internazionali di interoperabilità a vantaggio delle imprese, degli utilizzatori e dei consumatori.

### III. Conclusioni

Le principali conclusioni che si ricavano dall'esame del documento in parola sono le seguenti:

1. Il commercio elettronico rappresenta una sfida sia per le attività produttive (commercio, industria,

artigianato, banche, ecc.) sia per gli utilizzatori e i consumatori.

2. Il settore pubblico è chiamato a svolgere un ruolo decisivo nella promozione del commercio elettronico.

3. Occorre risolvere al più presto possibile i problemi relativi alla sicurezza in modo da ottenere la necessaria credibilità nelle transazioni e superare le legittime apprensioni sulla tutela dei dati personali.

4. Le PMI, sfruttando le attuali opportunità di aggiornamento, possono trarre dall'adozione del commercio elettronico vantaggi equivalenti.

5. La Commissione deve approntare rapidamente i relativi programmi per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in modo che datori di lavoro e lavoratori possano affrontare le nuove condizioni di lavoro.

6. L'UE ha l'obbligo di partecipare al dialogo internazionale con opinioni ben definite ed uniformi, allo scopo di salvaguardare gli interessi europei.

7. L'UE deve promuovere direttamente i programmi di ricerca e di sviluppo delle nuove tecnologie.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Cambiamento climatico: definire un approccio dell'Unione europea per la conferenza di Kyoto"»

(98/C 19/23)

La Commissione, in data 6 ottobre 1997, 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 comunicazione di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale, in data 29 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, ha nominato Pellarini relatore generale e adottato, con 79 voti favorevoli, 25 contrari e 19 astensioni, il seguente parere.

## 1. Premessa

1.1. Se il Vertice della terra di Rio del 1992 fu un successo sotto il profilo di un aumento di consapevolezza dell'opinione pubblica mondiale e di assunzione di impegni per la salvaguardia del futuro del pianeta, la terza conferenza delle parti della convenzione sul cambiamento climatico che si terrà a Kyoto in dicembre dovrebbe segnare una tappa di consolidamento giuridico e pratico degli impegni delle parti.

1.1.1. La Convenzione sul cambiamento climatico, sottoscritta a Rio ed entrata in vigore il 21 marzo 1994, marcò l'inizio di una cooperazione internazionale in direzione dello sviluppo sostenibile. Tuttavia l'obiettivo della stabilizzazione delle concentrazioni di gas ad effetto serra nell'atmosfera in modo da evitare una pericolosa interferenza con il sistema climatico<sup>(1)</sup>, laddove è stato raggiunto, è stato più il risultato di altri fattori (recessione economica con conseguente riduzione dei consumi energetici, impiego del nucleare, riconversione delle centrali energetiche al gas naturale, chiusura delle miniere di carbone, ecc.) che del perseguimento di una coerente politica di riconversione.

1.1.2. Se nel settore dei CFC si registrano riduzioni di rilievo, grazie al ruolo pilota dell'Unione europea e agli impegni vincolanti del protocollo di Montreal, non altrettanto si può dire delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Nonostante il miglioramento dell'efficienza energetica, il consumo totale di energia e quindi anche l'emissione di questo gas estremamente rilevante per l'effetto serra sono andati crescendo, soprattutto nel settore dei trasporti, e la stabilizzazione delle emissioni ai livelli del 1990 non è stata conseguita.

1.2. Alla luce dei risultati insoddisfacenti globalmente conseguiti, la prima conferenza delle parti riunita a Berlino nel marzo 1995 ha dato mandato ai paesi sviluppati (elencati nell'Allegato I della convenzione) di assumere impegni quantificati di limitazione e riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra oltre l'anno 2000 e di renderli vincolanti mediante l'adozione di un

protocollo o altro strumento giuridico. Tale mandato esclude nuovi impegni per i paesi non inclusi nell'Allegato I, ribadendo la constatazione che la quota maggiore delle emissioni origina nei paesi sviluppati (con in testa gli Stati Uniti) e che le emissioni pro capite nei paesi in via di sviluppo sono tuttora relativamente basse.

1.3. Il mandato di Berlino è sostanziato dal Secondo rapporto di valutazione del gruppo intergovernativo degli esperti sulla valutazione del clima (IPCC), pubblicato agli inizi del 1996, che ha sottolineato come i dati esistenti provano che l'influenza umana esercita un ruolo percettibile sul sistema climatico globale<sup>(2)</sup>. Il principio di precauzione che era alla base del Primo rapporto degli esperti, nonché della Convenzione di Rio, risulta dunque ulteriormente comprovato: ciò rende tanto più urgente un'azione decisa e concertata per prevenire i danni futuri.

1.4. Tuttavia, alla vigilia della conferenza di Kyoto, che dovrebbe tradurre in pratica il mandato di Berlino, solo l'Unione europea ha fatto un esercizio concreto per dimostrare la fattibilità di un obiettivo di riduzione del 15 % entro il 2010, con una tappa intermedia al 2005 (7,5 %), per un paniere di tre gas ad effetto serra (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O), sostanziando la sua posizione negoziale con un documento di lavoro dettagliato sugli aspetti economici e tecnologici delle misure da adottare. Pur non avendo ancora preso posizione definitivamente, paesi come il Giappone, USA e Australia si oppongono in linea di principio alla posizione europea e si orientano su obiettivi di riduzione molto inferiori, se non ad una semplice stabilizzazione non vincolante. La Repubblica di Tanzania, esprimendosi a nome del Gruppo dei 77 paesi e della Cina, ha invece appoggiato gli obiettivi di riduzione proposti dall'Unione europea, aggiungendo un obiettivo del 35 % per il 2020 e chiedendo di istituire un Fondo per finanziare gli sforzi di riduzione dei paesi in via di sviluppo, alimentato dai paesi dell'Allegato I (sviluppati) che non adempiano gli impegni prefissati.

<sup>(1)</sup> Articolo 2 della Convenzione di Rio: «Stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system».

<sup>(2)</sup> IPCC Second Assessment Report: «the balance of evidence suggests a discernible human influence on global climate».

1.5. L'Unione europea subordina la concretizzazione dei suoi impegni alle decisioni che verranno prese a Kyoto, escludendo così un'iniziativa unilaterale. Questo può essere un elemento di debolezza nei negoziati, e, nel caso di un loro insuccesso, tradursi in un vuoto di azione: il rischio è che, così come negli anni recenti le decisioni politiche in seno all'Europa non sono state all'altezza e conseguenti rispetto alle affermazioni di principio sullo «sviluppo sostenibile», le misure per contrastare il cambiamento climatico continuino ad essere differite in futuro in nome della competitività e della globalizzazione.

## 2. Considerazioni generali

2.1. La comunicazione della Commissione all'esame (che fa seguito al mandato del Consiglio del marzo e del giugno 1997) va apprezzata per lo sforzo di sostanziare la posizione negoziale della UE dimostrando la fattibilità di uno sviluppo ecologicamente compatibile; e per un primo risultato positivo quale quello di costringere altri importanti attori, come USA e Giappone, a ufficializzare le loro posizioni in merito al problema, permettendo così una discussione più concreta e stringente alla conferenza di Kyoto.

2.1.1. Al tempo stesso si nota un elemento di debolezza politica, derivante dalla mancata previsione di un impegno unilaterale della UE, debolezza che solo il Consiglio nella riunione del 16 ottobre 1997 avrebbe potuto superare. Inoltre nelle ipotesi che vengono sviluppate c'è un doppio livello di ragionamento, che giustappone considerazioni ecologiche e considerazioni economiche, non sempre integrate. Questo è il risultato delle esitazioni nella scelta di intraprendere quello sviluppo sostenibile che è stato integrato nel Trattato di Amsterdam, ma che resta ancora una petizione di principio.

2.1.2. Di fatto il Consiglio ha confermato la volontà di vedere adottato a Kyoto «un protocollo efficace che preveda obiettivi giuridicamente vincolanti»<sup>(1)</sup> e ha lamentato l'«assenza di concrete offerte di negoziazione da parte di importanti paesi industrializzati o la loro insufficienza», ma è stato molto vago e ermetico riguardo alla possibilità di elaborare e mettere in opera politiche e misure comunitarie necessarie alla realizzazione degli obiettivi prefissati.

2.2. In effetti se si prendono sul serio le preoccupazioni degli scienziati (ed in particolare il Secondo rapporto di valutazione del IPCC), suffragate da una mole di dati scientifici incontestabili, il principio di precauzione impone interventi urgenti e decisi, in quanto i costi dei danni futuri rischiano di essere incalcolabili.

2.2.1. Quando sottolinea che il calcolo economico dei costi di riconversione scoraggia misure troppo decise,

poiché le scelte si fanno in ragione di una competitività a breve termine in un mercato globale, la Commissione dimentica l'importanza della vasta documentazione sull'economicità di molte delle misure di riduzione, che possono aiutare e sostenere le sue proposte, nonché i dati che dimostrano come più si differiscono le misure di riconversione, più alti saranno i costi.

2.3. La globalizzazione va intesa in effetti non solo in termini di mercati finanziari e di competitività, ma anche come globalizzazione dei rischi e delle responsabilità per il futuro del pianeta: la sfida del cambiamento climatico è indubbiamente una sfida globale che comporta una ridefinizione della cooperazione internazionale, la cui logica non può essere dominata dai mercati finanziari e dalle lobbies.

2.3.1. A questo proposito dovrebbe essere data maggiore rilevanza ai dati statistici riguardanti l'emissione dei gas ad effetto serra per tre principali settori: industria, energia e trasporti, che indicano inequivocabilmente sostanziali e robusti cali già in corso per industria ed energia, mentre invece registrano un incremento costante e notevole delle emissioni di CO<sub>2</sub> per il settore dei trasporti.

2.4. Tenuto conto di ciò e nell'ipotesi positiva di un concreto impegno come risultato della conferenza di Kyoto, la distribuzione degli oneri della riconversione necessaria va attentamente calibrata, e ricade principalmente sui paesi industrializzati, responsabili della più grande percentuale delle emissioni e attrezzati tecnologicamente per far fronte alla sfida e diffondere i progressi tecnologici. L'Europa può svolgere un ruolo esemplare in questo contesto rappresentando un'esperienza di costruzione comune economico-politica che ha assunto tra i suoi parametri lo sviluppo sostenibile.

2.5. Quando la Commissione illustra le misure già intraprese, a livello europeo, nonché le proposte sul tappeto su cui il Comitato si sta pronunciando in questa stessa sessione plenaria (pareri di Schmitz sull'imposizione dei prodotti energetici e di Boisserée sulla dimensione energetica del cambiamento climatico); espone altresì una serie di scelte per il futuro, offrendo agli altri paesi industrializzati una piattaforma comune.

2.6. Questa piattaforma può contribuire a fare di Kyoto un successo, contrastando le scelte riduttive che sembrano delinearci da parte degli USA e del Giappone. Solo l'assunzione di un impegno fattivo e coerente da parte dei paesi sviluppati può aprire la strada ad un maggiore coinvolgimento dei paesi in via di sviluppo, i

<sup>(1)</sup> Conclusioni del Consiglio «Ambiente» del 16 ottobre 1997.

cui consumi energetici sono inevitabilmente destinati a crescere. Gli accordi per lo scambio di emissioni e l'applicazione congiunta (emissions trade e joint implementation), tra paesi sviluppati e in via di sviluppo, a cui gli Stati Uniti vorrebbero subordinare i negoziati di Kyoto, costituiscono una tappa successiva, che può essere costruita solo se i paesi sviluppati perseguono coerentemente misure di riduzione delle emissioni nel proprio sviluppo economico.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

### 3. Conclusioni

3.1. Convinto che la posizione negoziale dell'Unione europea può contribuire a fare di Kyoto un successo, il Comitato accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione e si riserva comunque di esprimersi e di valutare le proposte concrete di misure e la loro ripartizione in seno all'Unione una volta acquisiti i risultati della conferenza di dicembre.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La dimensione energetica del cambiamento climatico» (Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni)**

(98/C 19/24)

La Commissione, in data 20 maggio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sul tema di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Boisserée, in data 19 settembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, con 98 voti favorevoli, 10 contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha inviato al Comitato economico e sociale — e contemporaneamente al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato delle regioni, — una comunicazione sul tema «La dimensione energetica del cambiamento climatico». Tale comunicazione si fonda sulla Convenzione quadro delle Nazioni unite sul cambiamento climatico (Rio de Janeiro 1992), cui la Comunità europea e gli Stati membri hanno allora aderito. Nel dicembre 1997 i firmatari terranno a Kyoto la terza Conferenza per l'attuazione della convenzione.

1.1.1. La comunicazione riflette nel contenuto la posizione che il Consiglio dell'Unione europea ha elaborato il 3 marzo 1997 per tale conferenza, soprattutto al fine di rafforzare l'impegno dei paesi industrializzati a favore di una riduzione progressiva delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altri gas ad «effetto serra» (in particolare metano e protossido di azoto).

Tali emissioni sono ritenute responsabili del rischio di cambiamento climatico.

1.1.2. La comunicazione intende esplicitare la sfida rappresentata dai problemi climatici che la politica energetica europea deve affrontare ed indicare una serie di settori nei quali le misure e le opzioni in campo energetico possono contribuire a ridurre le emissioni che influiscono sul clima. È prevista un'altra comunicazione entro il 1997 che includerà tutti i settori coinvolti nella problematica del clima (in particolare, oltre alla politica energetica, i trasporti, l'industria e l'agricoltura).

Dopo la Conferenza di Kyoto verrà elaborato un piano d'azione per attuare gli obiettivi stabiliti nel corso della conferenza stessa. Tale piano d'azione sarà finalizzato alla riduzione delle emissioni che influiscono sul clima, in particolare tramite il risparmio energetico e il cambiamento delle fonti di energia.

1.1.3. Obiettivo negoziale dell'UE per la Conferenza di Kyoto è, secondo una decisione del Consiglio dei

ministri del marzo e del maggio 1997, una riduzione del 15 % (rispetto all'anno di riferimento 1990) entro il 2010 delle emissioni che influiscono sul clima negli Stati dell'OCSE e nei «paesi emergenti». Ciò è stato confermato al Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997.

La Commissione osserva che, secondo le stime attuali, le emissioni di CO<sub>2</sub> entro il 2020 dovrebbero aumentare dell'8 % rispetto al 1990 (scenario «business as usual») e, conseguentemente, l'obiettivo negoziale di Kyoto corrisponderebbe a una riduzione di oltre 20 punti percentuali.

Il Consiglio ha fissato nel giugno 1997 anche un obiettivo a breve termine (7,5 % entro il 2005).

1.2. La Commissione ritiene che, per conseguire i suddetti obiettivi, occorrono notevoli sforzi nel campo della politica ambientale, economica ed energetica degli Stati membri ed auspica di ricevere dai destinatari della Comunicazione un «forte segnale politico» che confermi la disponibilità ad appoggiare tale posizione.

1.3. Le riflessioni della Commissione si basano su ipotesi (scenari) fondate sullo sviluppo demografico e sulla crescita economica degli ultimi decenni, nonché sul potenziale di riduzione calcolato dalla Commissione e da esperti.

1.3.1. Facendo riferimento all'accordo concluso nel 1992 a Rio de Janeiro nell'ambito dell'ONU si constata che la base previsionale per il programma non ha avuto bisogno di una nuova motivazione: si conferma la previsione del rischio di un cambiamento climatico scatenato dalle attività umane, con conseguenze in tutto il mondo (innalzamento del livello degli oceani, con particolari ripercussioni per le località costiere), tanto più che tale ipotesi è stata avvalorata dalla relazione dell'«Intergovernmental Panel on Climate Change» del 1995/1996 (organizzato nel quadro dell'UNEP e dell'OMM (Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente e Organizzazione meteorologica mondiale).

1.3.2. La comunicazione della Commissione è mirata a dimostrare il potenziale di fattibilità degli obiettivi di riduzione delle emissioni, conseguiti facendo ricorso a possibilità innovative, tecnologiche o amministrative, in particolare:

- riduzione del consumo energetico, migliorando l'efficienza nella trasformazione e nell'utilizzazione dell'energia (ad es. tramite la produzione mista calore-elettricità) e analoghe misure per altri gas che influiscono sul clima;
- cambiamento delle abitudini di consumo dei cittadini e delle priorità di consumo nei diversi settori dell'economia incentivando l'internalizzazione dei costi esterni (fra i quali rientrano anche i cambiamenti climatici), ad esempio con strumenti economici della politica ambientale (incluse tasse e imposte);
- sviluppo di una migliore gestione dell'energia a livello locale e regionale;

— maggior impiego di energie primarie, che producono emissioni di CO<sub>2</sub> in quantità limitata (ad es. gas naturale) o nulla (energia nucleare, energie rinnovabili).

Per poter attuare tali misure, la Commissione propone di integrare maggiormente la politica climatica in altre politiche settoriali e di promuovere lo sviluppo e la ricerca.

## 2. Parere sulla strategia climatica della Commissione

2.1. Il Comitato economico e sociale si è ripetutamente occupato di strategie atte a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e degli altri gas ad effetto serra<sup>(1)</sup>. Il parere del Comitato sulla Comunicazione della Commissione «Panoramica della politica e delle azioni energetiche»<sup>(2)</sup> ribadisce la necessità di uno sviluppo sostenibile nel settore dell'energia.

2.2. In linea con i precedenti pareri, il Comitato approva fundamentalmente la comunicazione della Commissione, ma formula alcune osservazioni critiche.

2.2.1. È problematico operare una separazione temporale fra posizione strategica e proposte di attuazione:

2.2.1.1. Gli obiettivi strategici dovrebbero essere sviluppati solo nella misura in cui siano attuabili e se sussiste o si prevede possa sussistere la volontà di attuarli. È poco sensato e demotivante accordarsi, ad una conferenza strategica, su obiettivi che poi «si bloccano» a livello di realizzazione, come purtroppo è accaduto ripetutamente proprio con la politica climatica. Tali preoccupazioni sono tanto più fondate, in quanto le conseguenze economiche e sociali della strategia saranno evidenti solo al momento della pubblicazione del piano d'azione.

2.2.1.2. Il Comitato esprime preoccupazione segnatamente per l'attuale carenza di informazioni sui costi globali dei piani della Commissione in campo energetico. Si preoccupa altresì per la mancanza di informazioni sulle tasse sull'energia che la Commissione intende proporre e, in particolare, per l'attuale mancanza di una valutazione delle ripercussioni previste sull'occupazione. A tale proposito, il Comitato ricorda alla Commissione che adesso le questioni occupazionali formano parte integrante dell'analisi e della programmazione delle politiche.

(1) Parere sulla proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma specifico di ricerca e di sviluppo tecnologico nel settore dell'ambiente — GU C 332 del 31. 12. 1990. Parere in merito alla politica ambientale e mercato interno europeo — GU C 332 del 31. 12. 1990. Parere sulla proposta di decisione del Consiglio concernente la conclusione della convenzione quadro sul cambiamento climatico — GU C 201 del 26. 7. 1993. Parere sulla crescita economica ed ambientale: implicazioni per la politica economica — GU C 155 del 21. 6. 1995.

(2) Doc. COM(97) 167 def.

2.2.1.3. Inoltre, secondo il Comitato, il rapporto fra strategia e piano d'azione deve impedire che le riflessioni espresse nella comunicazione in oggetto limitino le misure da proporre nel piano d'azione.

2.2.2. La politica climatica è per sua natura una politica mondiale.

2.2.2.1. Una strategia mondiale necessita essenzialmente un accordo fra i grandi soggetti internazionali, ovvero in particolare fra l'UE e gli USA, tanto più che essi sono, a livello mondiale, i maggiori responsabili delle emissioni ad effetto serra. Il Comitato constata con rammarico che proprio recentemente gli USA non si sono dichiarati disponibili a collaborare alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi climatici.

2.2.2.2. Esso ritiene opportuno che l'UE porti avanti tempestivamente dei negoziati con gli USA prima della Conferenza di Kyoto (con la partecipazione del Giappone in quanto paese ospitante della conferenza), per promuovere una posizione comune. Tale considerazione non deve tuttavia impedire all'UE di presentarsi a Kyoto con una posizione chiara e progressista. Si è spesso verificato che un tale modo di procedere finisce per suscitare consenso.

2.2.3. Il Comitato ritiene che gli obiettivi elaborati dal Consiglio e dalla Commissione siano stati presentati in modo «concludente»; esso deve astenersi dal valutare in modo autonomo gli scenari sui quali si basa la politica climatica.

2.2.3.1. Esso ha però l'impressione che le previsioni dalle quali la Commissione deduce gli obiettivi della politica climatica e le affermazioni riguardanti la portata del problema, si fondino su una base scientifica ristretta che dovrebbe essere ampliata. Ciò vale soprattutto per i seguenti temi:

- rapporto fra crescita economica e consumo energetico sia per quanto riguarda le dimensioni della crescita prevista, sia per quanto concerne la relazione consumo energetico-crescita;
- ripercussioni delle innovazioni tecniche previste entro il periodo fissato per gli obiettivi, ad esempio per quanto riguarda l'efficienza nella trasformazione e nel consumo di energia;
- fattori estranei alla politica che influenzano la domanda di energia;
- obiettivi per altri gas che influenzano il clima, oltre al CO<sub>2</sub>.

2.2.4. Indipendentemente dalla stabilizzazione del clima, sono elevate le possibilità tecniche ed economiche che si verifichi uno sviluppo come quello prefigurato nella comunicazione della Commissione. La convenzione sul clima può costituire pertanto uno stimolo a sviluppare tecniche di risparmio energetico e nuove fonti di energia, a migliorare l'efficienza energetica e in generale a preservare le risorse scarse. Le riflessioni della Commissione in merito dovrebbero essere ulteriormente approfondite.

### 3. Parere sull'attuazione della strategia climatica

3.1. Nessuna politica climatica potrebbe essere attuata senza integrarne gli obiettivi nelle altre politiche settoriali.

3.1.1. Questo vale anche per la politica agricola comune e per la politica strutturale. Il Comitato accetta la proposta della Commissione di promuovere maggiormente le misure atte a ridurre l'emissione di gas ad effetto serra con i mezzi dei fondi strutturali conformemente al piano d'azione.

3.1.2. Occorrerebbe sottolineare maggiormente il ruolo della politica dei trasporti, tanto più che la quantità di CO<sub>2</sub> prodotta da tale settore è in aumento.

3.2. Secondo il Comitato, una strategia climatica può essere attuata solo se i cittadini e gli attori socioeconomici comprendono appieno il significato delle misure intese a modificare le norme e le abitudini di utilizzo. Sarebbe opportuno elaborare procedure di consultazione e di partecipazione.

3.2.1. Nel presentare il piano d'azione, specie per quanto riguarda il risparmio e il cambiamento delle fonti energetiche, occorrerebbe pertanto pubblicare di nuovo e in modo completo i dati scientifici riguardanti i cambiamenti climatici dovuti all'attività umana, tanto più che recentemente sono stati espressi dubbi in merito alle previsioni climatiche.

3.2.2. Per quanto riguarda le misure volte a convincere e a suscitare consenso, occorrerebbe delucidare la ponderazione fra i rischi del «non fare nulla», da un lato, e il costo delle misure dettate dalla politica climatica, dall'altro. Ciò significa altresì chiarire il grande potenziale di rischio che un eventuale cambiamento climatico comporterebbe soprattutto per le località costiere.

3.3. Il settore dell'energia svolge un ruolo determinante nella realizzazione di una strategia climatica.

3.3.1. La Commissione si riferisce alla promozione di misure volte al risparmio energetico (SAVE) e allo sviluppo e all'utilizzo di energie alternative (rigenerative) (Altener). In un piano d'azione tali considerazioni potrebbero essere completate da regolamentazioni, come quelle adottate da alcuni Stati membri (ad es. «non fossil fuel obligation» per singole regioni o impegno ad utilizzare l'elettricità ottenuta tramite energie rinnovabili).

3.3.2. Le previsioni sulla quota delle energie rinnovabili in un futuro vicino o lontano o sull'evoluzione dei costi per la produzione di energia su una diversa base tecnica sono in gran parte frutto di speculazioni. Per essere realistico, un piano d'azione deve innanzi tutto poggiare sullo stato attuale delle conoscenze e sullo sviluppo tecnologico che ne risulta possibile.

3.3.2.1. Ne consegue, secondo il Comitato, che non si può rinunciare ad utilizzare anche l'energia nucleare, se si mira ad ottenere a breve termine una riduzione

delle emissioni di CO<sub>2</sub>(<sup>1</sup>). La disponibilità di fonti di energia fossili con emissioni particolarmente ridotte di CO<sub>2</sub> (gas naturale) è limitata o legata ad altre fonti energetiche. È giusto promuovere lo sviluppo delle energie rinnovabili. La quota di tali energie aumenterà, ma non è immaginabile che in un lasso di tempo prevedibile esse possano sostituirsi in gran parte alle energie fossili.

3.3.3. Il ricorso all'energia nucleare presuppone tuttavia che si risolvano i problemi di sicurezza e di smaltimento che si contrappongono all'accettazione generale dell'utilizzo di tale tipo di energia. Con tutta probabilità si impiega però meno tempo a risolvere i problemi di sicurezza e di smaltimento che quelli legati alla sostituzione della produzione energetica implicante emissioni di CO<sub>2</sub> con un'equivalente produzione energetica da fonti rinnovabili.

3.3.4. In ogni caso, secondo il Comitato, un piano d'azione per il settore energetico deve essere concepito in modo che restino aperte tutte le opzioni per la produzione di energia senza emissioni di CO<sub>2</sub> o con emissioni ridotte di CO<sub>2</sub>.

3.3.5. Il piano d'azione dovrà prendere in considerazione, in particolare, i problemi che si frapperanno all'attuazione degli obiettivi di politica climatica negli

---

(<sup>1</sup>) Parere in merito alla Comunicazione della Commissione «Le industrie nucleari dell'Unione europea» — GU C 206 del 7. 7. 1997, pag. 88.

Stati candidati all'adesione all'Unione europea. La riduzione del consumo energetico va conseguita anzitutto migliorando l'efficienza nel processo di trasformazione e nell'utilizzo dell'energia. La maggior parte degli Stati candidati hanno da colmare un enorme divario proprio in questo settore.

3.4. Per quanto riguarda la concezione difesa dalla Commissione, secondo la quale sono soprattutto «gli accordi ambientali» fra industria e Stati membri ad essere presi in considerazione come strumenti di attuazione, il Comitato rimanda al parere sul tema «Accordi in materia di ambiente» (<sup>2</sup>). In tale parere, esso aveva esposto la sua posizione sui campi di applicazione, le modalità e i limiti delle norme introdotte con gli accordi ambientali. In una pubblicazione del 1996 (ILO/OCSE), l'OCSE ha presentato gli obblighi autoimposti dall'industria di alcuni Stati membri, intesi a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> nei singoli settori (<sup>3</sup>).

#### 4. Il ruolo del Comitato economico e sociale

Il Comitato economico e sociale è interessato a collaborare alla preparazione del piano d'azione per attuare gli accordi di politica climatica. È anche disposto a fornire il proprio contributo per informare e motivare i cittadini e gli interlocutori economici e sociali circa l'attuazione del piano d'azione.

---

(<sup>2</sup>) GU C 287 del 22. 9. 1997, pag. 1.

(<sup>3</sup>) Cit.: EU-Magazin, n. 6/1996, pag. 29.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/25)

Il Consiglio, in data 8 aprile 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 99 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale riguardo alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione introduttiva del relatore Schmitz, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 23 contrari e 13 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Sono numerosi i pareri in cui il Comitato si è espresso a favore dell'adozione di strumenti economici di orientamento della politica ambientale. Le proposte della Commissione di introdurre un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) e sull'energia sono state sostanzialmente accolte con favore dal Comitato, se si escludono le critiche espresse riguardo ad alcuni dettagli<sup>(2)</sup>.

1.2. Il Comitato tiene a ribadire che le imposte a favore dell'ambiente non devono produrre un aumento del carico fiscale. Onde garantire la neutralità fiscale, va ridotto in ugual misura il carico fiscale che grava sul fattore lavoro. A tal fine non basta una semplice disposizione di carattere permissivo: occorrono invece impegni vincolanti da parte degli Stati membri, i quali hanno la potestà impositiva.

1.3. A più riprese il Comitato ha ribadito che l'introduzione d'imposte a favore dell'ambiente non deve né compromettere la competitività delle imprese europee né produrre una contrazione dei posti di lavoro, in particolare nei settori ad alto consumo energetico. D'altro lato occorre garantire che soprattutto le categorie a basso reddito non abbiano a risentire di tale introduzione.

1.4. Il Comitato, non da ultimo nella sua funzione di «Osservatorio del mercato interno», ha invitato la Commissione e il Consiglio a ridurre le distorsioni prodotte nel mercato interno dalle politiche fiscali nazionali. La tassazione dei prodotti energetici, in particolare quelli petroliferi, presenta differenze sostanziali da uno Stato membro all'altro. Nel caso dei carburanti, ciò comporta distorsioni della concorrenza inaccettabili soprattutto nelle regioni di confine.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Dopo il fallimento in sede di Consiglio delle proposte concernenti un'imposta sul CO<sub>2</sub>/energia, la Commissione, non da ultimo su invito del Consiglio, tenta ora una nuova strada introducendo nuove aliquote minime d'imposizione per i prodotti petroliferi.

2.1.1. Il Comitato appoggia l'iniziativa pur avendo una serie di osservazioni critiche da sollevare.

2.1.2. Non appena sarà completata la ratifica del Trattato di Amsterdam, qualora sia difficile raggiungere l'unanimità richiesta in sede di Consiglio ci sarà peraltro la possibilità che la proposta della Commissione venga adottata almeno da un gruppo di Stati membri<sup>(3)</sup> mediante lo strumento della «cooperazione rafforzata». È un'evoluzione che il Comitato non giudica tuttavia auspicabile in quanto potrebbe portare ulteriori distorsioni di concorrenza nel mercato interno.

2.2. Rispetto alle precedenti proposte concernenti l'imposta sul CO<sub>2</sub>/energia, questa volta la Commissione si pone obiettivi decisamente più modesti. La proposta attuale — nel complesso pragmatica — ha tuttavia effetti estremamente ridotti in termini di orientamento della politica ambientale. Per certi versi appaiono più efficaci altri strumenti, quali ad esempio le misure volontarie citate dalla Commissione nella sua comunicazione «Panoramica della politica e delle azioni energetiche»<sup>(4)</sup>.

2.2.1. Con la nuova proposta la Commissione si riallaccia alle Direttive 92/81/CEE e 92/82/CEE già in vigore, che riguardano i livelli minimi d'imposizione sugli oli minerali. Analogamente a quanto in esse disposto, introduce aliquote minime per le accise da applicare ad altri carburanti e combustibili, nonché all'elettricità.

2.2.2. Le precedenti proposte riguardanti un'imposta sul CO<sub>2</sub>/energia prevedevano in particolare la tassazione

<sup>(1)</sup> GU C 139 del 6. 5. 1997, pag. 14.

<sup>(2)</sup> Parere del Comitato del 28. 3. 1996 in merito alla «Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa ad un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia», cfr. punto 2.4 — GU C 174 del 17. 6. 1996, pag. 47.

<sup>(3)</sup> Parere del Comitato del 28. 3. 1996 in merito alla «Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa ad un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia», cfr. punto 3.1.4 — GU C 174 del 17. 6. 1996, pag. 47.

<sup>(4)</sup> COM(97) 167 def. del 23. 4. 1997.

del tenore in CO<sub>2</sub> e dell'energia primaria (l'elettricità era soggetta a un regime a parte). La proposta attuale, invece, comporta l'imposizione solo dell'energia nella sua forma finale. Le ricadute sull'orientamento della politica ambientale risultano così minori in quanto non è più possibile condizionare il processo di conversione energetica e non si tiene conto della componente specifica CO<sub>2</sub>.

2.2.3. Ora la Commissione intende fissare aliquote minime per le accise relative ai prodotti energetici. Il settore delle imprese deve essere in larga misura esentato da questa imposizione. Sono dunque esclusi dal campo d'applicazione della direttiva proposta tutti i prodotti energetici non utilizzati come carburante per motori o come combustibile per riscaldamento. Lo stesso dicasi per i prodotti energetici utilizzati come materie prime, al pari dei prodotti energetici e dell'elettricità impiegati principalmente per la riduzione chimica, nonché in processi metallurgici e elettrolitici. Il Comitato si rammarica che nella proposta riguardante l'elettricità la Commissione non intenda esentare dall'imposizione anche altre forme d'energia utilizzate nei processi industriali. Regimi speciali sono previsti per i carburanti utilizzati per determinati fini industriali; quanto invece ai combustibili, le imprese gravate da costi energetici particolarmente elevati dovrebbero beneficiare di un alleggerimento del carico fiscale.

2.2.4. Dal momento che la proposta della Commissione è incentrata sull'applicazione di accise ai prodotti energetici, l'impatto che produce sull'orientamento della politica ambientale consiste sostanzialmente nel condizionare il comportamento dei consumatori, che dovrebbero infatti sentirsi incoraggiati ad acquistare prodotti (autoveicoli, apparecchiature) che consumano meno. In via indiretta, i fabbricanti saranno a loro volta indotti a commercializzare prodotti che consumano meno. La proposta avrà ricadute positive sull'ambiente anche in termini di consumo energetico per il riscaldamento degli edifici.

2.3. I limiti minimi d'imposizione proposti, soprattutto per i carburanti, appaiono alquanto bassi.

2.4. La Commissione propone di introdurre moderati aumenti dei livelli minimi d'imposizione a partire dal 1° gennaio 2000. Fissa inoltre i livelli minimi obiettivo da applicare con decorrenza dal 1° gennaio 2002. Gli aumenti proposti per i carburanti sono stati fissati con una prudenza eccessiva che appare incomprensibile se si considera il notevole aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dal traffico stradale. Il Comitato segnala a questo proposito anche l'articolo 16 della proposta della Commissione, che consente agli Stati membri di applicare ai carburanti aliquote inferiori ai livelli minimi d'imposizione purché siano compensate dall'introduzione di un sistema specifico di tariffe per il trasporto stradale.

2.4.1. Nel fissare i limiti minimi d'imposizione per il GPL (gas propano liquido) ed il gas naturale (metano) utilizzato come carburante sarebbe opportuno tener conto del suo scarso impatto ambientale. Gli aumenti previsti per questo carburante dovrebbero essere minori di quelli per la benzina e il diesel.

2.4.2. In alcune regioni dell'Unione l'incremento delle imposte sui carburanti può produrre alcuni inconvenien-

ti inaccettabili in termini economici. Gli Stati membri dovrebbero mantenere il diritto di adottare, come compensazione, oltre ai regimi già in vigore su alcune isole più periferiche, provvedimenti di tipo localizzato (come ad esempio i buoni benzina) per le regioni dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 6.

2.5. Il Comitato fa rilevare che, nella misura in cui agli Stati membri viene concesso un certo margine di manovra per la definizione tecnica delle imposte sui prodotti energetici, non devono però determinarsi distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

2.5.1. Il Comitato si chiede tuttavia se, nel caso dei regimi speciali adottati per tutelare l'ambiente (come ad esempio l'esenzione fiscale delle energie rinnovabili), non occorra introdurre disposizioni più vincolanti per impedire eventuali distorsioni della concorrenza.

2.5.2. Il Comitato si rammarica che non sia stata fornita alcuna indicazione chiara riguardo alla neutralità sotto il profilo del gettito fiscale. L'esperienza ha purtroppo dimostrato che le imposte sull'energia di nuova introduzione non sono controbilanciate, nel regime impositivo, da una riduzione del carico fiscale. Il Comitato sollecita pertanto il Consiglio europeo ad impegnarsi, di pari passo con l'adozione della direttiva in sede di Consiglio, ad utilizzare l'eventuale incremento del gettito fiscale per ridurre il carico impositivo che grava sul fattore lavoro. Dal momento che sono soprattutto le famiglie a risentire di un eventuale aumento dei limiti minimi d'imposizione, sarebbe opportuno adottare misure sociali di compensazione soprattutto a favore delle categorie a più basso reddito.

2.6. Il Comitato ha l'impressione che la proposta sia stata dettata non tanto da finalità di tipo ambientale quanto dal desiderio di favorire il buon funzionamento del mercato interno riducendo le distorsioni della concorrenza di origine fiscale. Questo obiettivo specifico viene accolto con favore incondizionato tanto più che, nella prospettiva di un'Unione economica e monetaria, le questioni di politica fiscale nel mercato interno assumono un'importanza crescente. Il Comitato è dell'avviso che, gravi distorsioni della concorrenza possano prodursi soprattutto in relazione ai carburanti. Il Comitato confida inoltre che la proposta in esame non comprometta la progettata liberalizzazione dei mercati dell'energia dell'UE.

2.7. Un grande vantaggio di questa proposta rispetto a quelle precedenti riguardanti l'imposta sul CO<sub>2</sub>/energia è di carattere tecnico-fiscale. Nel caso di un'imposta sull'energia nella sua forma finale, le procedure amministrative risultano più semplici che per un'imposta sull'energia primaria.

### 3. Osservazioni di carattere particolare

#### 3.1. Articolo 9

Il testo dell'articolo 9 è in contrasto con l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b). L'articolo 9 prevede che il calore generato durante la produzione di elettricità sia soggetto

a un livello minimo d'imposizione. Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), invece, gli Stati membri non sono tenuti a operare l'imposizione.

3.2. *Articolo 13, paragrafo 1, lettera b (nonché articolo 14, paragrafo 1, lettera e)*

Il Comitato propone di esentare dall'imposizione le diverse forme di teleriscaldamento nell'ambito della produzione combinata di energia elettrica e calore.

3.3. Il Comitato suggerisce di esentare dall'imposizione — oltre all'energia elettrica — anche altre forme di energia (utilizzate per la riduzione chimica e nei processi metallurgici e elettrolitici) diverse da quelle menzionate.

3.4. *Articolo 13, paragrafo 1, lettera c)*

È comprensibile che la proposta di direttiva escluda dall'imposizione i carburanti per la navigazione aerea. D'altro canto, tenuto conto dei loro effetti nocivi sull'ambiente (emissioni di CO<sub>2</sub>), l'Unione europea, parallelamente all'adozione della direttiva in esame, dovrebbe impegnarsi, tramite accordi internazionali, a introdurre un'imposizione sul kerosene.

3.5. *Articolo 14, paragrafo 1, lettera c)*

Sarebbe opportuno obbligare gli Stati membri ad esentare dall'imposizione talune energie alternative (come quella solare).

3.6. *Articolo 15, paragrafo 1*

Il Comitato è dell'avviso che del rimborso previsto non dovrebbero beneficiare soltanto le imprese. Anche ai privati (ad esempio i proprietari di immobili) dovrebbero essere concesse forme appropriate di rimborso, con particolare riferimento al riscaldamento.

3.7. *Articolo 15, paragrafo 2, secondo comma*

Fintanto che l'energia utilizzata per i processi produttivi sarà esente da imposizione, la norma in oggetto non appare indispensabile. Il Comitato fa inoltre rilevare che la proposta della Commissione non definisce chiaramente le modalità di calcolo dei costi energetici.

3.8. *L'articolo 18, paragrafo 3*

Andrebbe completato dalla frase seguente:

«Le imprese che, essendosi impegnate a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, hanno raggiunto tali obiettivi sono escluse dal campo d'applicazione della direttiva, sempre che i risultati delle riduzioni conseguiti dalle singole imprese siano dimostrabili.»

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

*ALLEGATO***al Parere del Comitato economico e sociale**

Nel corso della discussione sono stati respinti i seguenti emendamenti che hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari almeno a un quarto dei voti espressi:

**Punto 1.3**

Inserire il seguente testo dopo la prima frase:

«Se non vengono introdotte, da un'altra parte, agevolazioni fiscali, l'aumento delle aliquote minime attuali sulle imposte sul consumo e la loro generale applicazione a tutti i prodotti industriali porterà ad un incremento, talvolta elevato, dei costi di produzione nel settore dell'industria e dei trasporti.»

*Motivazione*

Con tale precisazione si dovrebbe spiegare e dare maggior rilievo alla giusta esortazione contenuta nella prima frase, intesa ad evitare che, soprattutto nei settori ad alto consumo energetico, la competitività delle imprese europee venga compromessa.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 68, astensioni: 6.

**Punto 2.4**

Riformulare la terza frase come segue:

«Sebbene il problema delle crescenti emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dal traffico stradale vada affrontato seriamente, prima di decidere eventuali ulteriori aumenti nel settore dei carburanti, è necessario procedere a una riduzione preventiva della tassazione altrove ed effettuare un'accurata analisi delle conseguenze di tale misura su crescita, competitività e occupazione.»

*Motivazione*

È contraddittorio, da un lato, lamentare — a ragione — l'eccessivo gravame di tasse e imposte in Europa e, dall'altro, richiedere un aumento ancor più massiccio delle aliquote da applicare ai prodotti energetici. Nell'affrontare il tema dell'imposizione dei prodotti energetici non si può prescindere dal dibattito sulla situazione economica generale in Europa (rafforzare la competitività e le opportunità occupazionali riducendo la tassazione).

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 40, voti contrari: 67, astensioni: 9.

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito al tema «Il mercato unico e la protezione dell'ambiente: compatibilità o conflitto (Osservatorio del mercato interno)»

(98/C 19/26)

Il Comitato economico e sociale, in data 11 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa in merito al tema di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafo Fernández, in data 8 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 72 voti favorevoli, 8 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Basi giuridiche

1.1. Diversi articoli del Trattato della Comunità europea riflettono il potenziale conflitto d'interessi esistente tra la protezione dell'ambiente e il completamento del mercato interno. Senza che l'elenco sia esauriente, si potrebbero citare tra l'altro gli articoli 130R, S e T sulla protezione dell'ambiente, gli articoli 100A e 102 sul mercato interno, l'articolo 129A sulla protezione dei consumatori, gli articoli 92 e 93 sugli aiuti pubblici, l'articolo 99 sull'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte, l'articolo 30 sulle restrizioni quantitative all'importazione e l'articolo 36 sui divieti e sulle restrizioni alla libera circolazione per motivi d'ordine pubblico.

1.2. Da un lato, mentre l'articolo 130R mira ad «un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità», l'articolo 130S permette, qualora i costi d'applicazione delle disposizioni comuni siano sproporzionati per un determinato Stato membro o regione, la possibilità di deroghe temporanee o di utilizzare le risorse del Fondo di coesione. L'articolo 130T autorizza invece il mantenimento e l'adozione di «provvedimenti per una protezione ancor maggiore».

1.3. Parallelamente, l'articolo 100A, quarto paragrafo, permette che uno Stato membro stabilisca provvedimenti di protezione più rigorosi giustificati da esigenze di tutela dell'ambiente, fatta salva l'autorizzazione preliminare della Commissione, la quale deve accertare la proporzionalità di tali disposizioni e verificare che non costituiscano una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Un'analoga disposizione figura nel terzo paragrafo dell'articolo 129A sulla protezione dei consumatori.

1.4. L'applicazione pratica di tali articoli comporta l'azione simultanea dei criteri di armonizzazione/disarmonizzazione: da un lato ciò impone il costante adeguamento delle norme ambientali ad un elevato livello di protezione — che potrà divenire in qualsiasi momento, o diverrà dopo un certo lasso di tempo, quello definito dallo Stato membro che «disarmonizza» scegliendo un livello di protezione più elevato — dall'altro lato provoca situazioni intermedie in cui sorgono ostacoli tecnici agli

scambi, i quali possono tuttavia essere proporzionali all'obiettivo superiore che si vuole conseguire: la tutela dell'ambiente.

1.5. Nella medesima prospettiva andrebbero analizzate le disposizioni fiscali, specialmente l'articolo 99 e, indirettamente, l'articolo 102. L'articolo 99 esige infatti l'unanimità per l'armonizzazione delle legislazioni relative ad imposte come l'IVA, le imposte di consumo e le altre imposte indirette. Va ricordato che l'articolo 102 permette di adottare determinate disposizioni amministrative, nell'ambito del completamento del mercato interno, fatta salva un'analisi preliminare della loro compatibilità da parte della Commissione.

1.6. È proprio nel contesto di tali disposizioni che gli Stati membri sono autorizzati a definire vantaggi od incentivi fiscali per accelerare l'introduzione di misure di protezione dell'ambiente che prevedano più rapidi tempi di svolgimento o requisiti qualitativi superiori rispetto a quelli armonizzati nell'ambito della Comunità. Secondo i criteri della Commissione il costo d'attuazione di tali misure deve essere inferiore al costo totale di adozione delle misure comunitarie; esse debbono inoltre essere applicate senza discriminazione ai prodotti di qualsiasi paese comunitario ed essere terminate prima dell'entrata in vigore della norma comune.

1.7. Criteri assai simili vengono impiegati per autorizzare gli aiuti pubblici nazionali. In una recente comunicazione della Commissione, oltre ai criteri abituali — aiuti per le regioni più arretrate o in declino, aiuti settoriali in determinati casi concreti — si prevede che gli Stati membri possano erogare aiuti alle imprese che adottino misure di protezione dell'ambiente più rigorose di quanto esige la legislazione comunitaria in materia. Tali aiuti devono ovviamente essere proporzionali ai costi più elevati e non falsare la libera concorrenza.

1.8. Infine, mentre l'articolo 30 dichiara che «sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente», e cioè nella fattispecie barriere amministra-

tive artificiali o requisiti protezionistici di carattere tecnico, l'articolo 36 permette di derogare ai principi della libera circolazione qualora ciò sia giustificato tra l'altro da motivi di sicurezza o di ordine pubblico, di tutela della salute delle persone, di preservazione dei vegetali o di protezione del patrimonio artistico o storico. Molti di essi sono direttamente od indirettamente legati all'ambiente.

1.9. Evidentemente la «prassi» di tali principi ha dato origine ad importanti contraddizioni, risolte lungo tutta la storia dell'Unione europea dalla Corte di giustizia. Le decisioni della Corte, basate sulla definizione delle priorità tra gli obiettivi comunitari, sono servite a chiarire notevolmente tale potenziale conflitto di interessi e di norme, anche se continuano a sussistere numerosi punti oscuri.

1.10. I criteri fondamentali sottoelencati potrebbero venir definiti come i principi indicativi dell'interpretazione, da parte della Commissione europea e della Corte di giustizia, della compatibilità delle disposizioni giuridiche o delle norme nazionali con i diversi articoli del Trattato:

1.10.1. Le misure, siano esse legislative o regolamentari, debbono avere sempre carattere pubblico; debbono cioè risalire ad un'autorità pubblica o, qualora emanino da un'entità privata, l'influenza dei poteri pubblici sul comportamento di tale entità dev'essere determinante.

1.10.2. Ciascun caso concreto dovrà venir analizzato in termini giuridici alla luce di un unico articolo del Trattato, non essendo possibile riferirsi a due o più articoli per valutare la compatibilità di una misura nazionale con l'acquis comunitario.

1.10.3. In generale, quando un dato prodotto sia stato oggetto d'una direttiva (o eventualmente di un regolamento) di armonizzazione, la base giuridica appropriata per valutare la compatibilità della norma nazionale con il diritto comunitario sarà l'articolo 100A.

1.10.4. Tutte le disposizioni a carattere tributario dovranno venir valutate alla luce dell'articolo 95 solamente qualora il prodotto soggetto all'imposta venga fabbricato nel paese.

1.10.5. Escludendo i criteri precedenti, l'articolo 30 verrà applicato, come criterio di valutazione della compatibilità, qualora non esista un'armonizzazione a livello comunitario del prodotto in questione, o qualora esista una disposizione fiscale che interessa solamente i prodotti importati in assenza di una produzione nazionale dello stesso.

## 2. Principali sentenze della Corte di giustizia della Comunità su questo tema

2.1. La sentenza che senz'altro ha avuto in materia un carattere pionieristico ed emblematico è quella sul

«Cassis de Dijon» (C-120/78), la quale stabilisce che spetta agli Stati membri regolamentare sul proprio territorio tutti gli aspetti relativi alla produzione, commercializzazione ed etichettatura dei prodotti nella misura in cui tali disposizioni siano applicate in pari misura a tutti i prodotti, nazionali ed importati, e non rappresentino in pratica un ostacolo dissimulato al commercio intracomunitario.

2.2. Un'altra sentenza recente ed importante è quella sul «Pentaclorofenolo» (C-41/93): Sebbene in origine la richiesta fosse motivata dalla proibizione unilaterale stabilita dalla Germania per vietare l'impiego di tale prodotto avvalendosi della facoltà di deroga prevista all'articolo 100A, quarto paragrafo, la sentenza sottolinea le carenze della Commissione che non ha debitamente messo in rilievo, prima e durante il contenzioso, l'incompatibilità della misura tedesca con l'articolo in questione. La Corte ha sottolineato la necessità di giustificare i motivi, di fatto e di diritto, sulla base dei quali la Commissione considera che una misura nazionale sia incompatibile con l'articolo 100A.

2.3. Sentenze Sandoz, Van Beenekom, «Legge di purezza» per la birra in Germania (C-178/84) e Centrafarm (C-104/75): Si tratta di sentenze che cercano di conciliare la tutela della salute pubblica e dei consumatori con le esigenze di libera circolazione delle merci. Se, da un lato, spetta allo Stato membro determinare il livello di salute pubblica del quale desidera fruiscono i suoi cittadini, dall'altro esso non potrà esigere — salvo in casi eccezionali che richiedono prudenza — norme più severe per prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, come ad esempio l'uso di additivi e conservanti; inoltre le misure impiegate dovranno essere adeguate all'obiettivo che si intende conseguire: la protezione della salute pubblica.

2.4. Sentenza imballaggi delle bevande in Danimarca (C-302/86): In questo caso la Corte ha ritenuto che la tutela dell'ambiente fosse di per sé un elemento giustificativo per limitare il carattere assoluto della libera circolazione delle merci prevista dal Trattato. Per tal motivo ha autorizzato che venisse imposto un deposito per garantire il ritorno degli imballaggi, stabilendo tuttavia al contempo che alcune delle misure proposte superavano i limiti del principio della proporzionalità ed erano pertanto contrarie alla libera circolazione delle merci. Concretamente, si trattava di esigere che gli importatori utilizzassero unicamente imballaggi approvati dalle autorità danesi, o di limitare a un dato contingente la commercializzazione di prodotti che non fossero confezionati negli imballaggi autorizzati.

2.5. Sentenza Rifiuti di Biossido di Titanio (C-300/89) e sentenza rifiuti, Commissione contro Consiglio (C-155/91): In entrambi i casi la controversia verteva sulla supremazia, in un atto legale comunitario, dell'articolo 100A del Trattato rispetto all'articolo 130R. Le decisioni risultano per certi versi ambivalenti. Nella prima sentenza si è stabilito che come base giuridica va utilizzato l'articolo 100A qualora siano in gioco simultaneamente l'armonizzazione, necessaria per il mercato interno, e la protezione dell'ambiente, dato che il terzo paragrafo di tale articolo impone un elevato livello di protezione dell'ambiente come possibile base

giuridica della direttiva. Tuttavia nella seconda sentenza la Corte ha deciso che l'articolo 130R rappresentava la base giuridica corretta, dato che il libero commercio dei rifiuti non è che un fine secondario rispetto all'obiettivo principale, che è la protezione dell'ambiente.

2.6. Sentenza rifiuti in Germania (C-422/92): Tale sentenza stabiliva che dal concetto di rifiuti non è possibile escludere quelli che possono essere riutilizzati a fini economici e che l'obbligo di ottenere una autorizzazione preliminare per poter procedere al trasporto di tali rifiuti va oltre le esigenze del sistema di controllo stabilito dalla legislazione comunitaria.

2.7. Sentenza rifiuti in Vallonia (C-2/90): La sentenza, che fa riferimento al divieto stabilito dalle autorità di tale regione di importare ed immagazzinare rifiuti non prodotti in loco, riguarda la relazione tra gli articoli 30 e 36 del Trattato CE. Nel caso in questione la Corte accettò il divieto, basandosi sulla necessità di combattere il problema alla radice e di ridurre al minimo la produzione dei rifiuti, principi stabiliti sia nella politica ambientale comunitaria sia nella Convenzione di Basilea, la quale regola i trasporti transfrontalieri dei rifiuti.

2.8. Sentenze Inter-Huiles (C-172/82) e Lesage (C-37/92): Tali sentenze, relative alla concessione d'una autorizzazione amministrativa per la raccolta di oli usati, stabiliscono l'incompatibilità tra l'applicazione di una tale concessione amministrativa ad un'impresa della nazionalità dello Stato membro che la conferisce e il divieto di esportazione degli oli usati affinché vengano trattati in un altro Stato membro.

2.9. Sentenze autovetture a motore diesel in Italia (C-200/85), imposta di consumo sulle banane in Italia (C-185/85) e regime fiscale dei vini in Francia (C-196/85): Tali sentenze si riferiscono all'adozione di una imposta nazionale discriminatoria nei confronti dei prodotti importati. Concretamente le sentenze esigono la neutralità fiscale per prodotti analoghi, considerando tali i prodotti che abbiano le medesime caratteristiche e gli stessi obiettivi. Tuttavia la prima sentenza stabiliva la compatibilità d'una misura fiscale che poggiava su parametri oggettivi (un onere maggiore per i veicoli che superano una determinata cilindrata), anche se nella pratica tale onere riguardava soprattutto e quasi esclusivamente le automobili importate.

2.10. Sentenza Lornoy e Zonen (C-17/91): Tale sentenza stabiliva che le tasse parafiscali che riguardano indistintamente un prodotto nazionale ed un prodotto importato, ma il cui gettito vada a vantaggio dei soli prodotti nazionali, costituiscono un dazio doganale contrario all'articolo 12, se l'onere gravante sui prodotti nazionali è totalmente compensato, oppure un aiuto di Stato contrario all'articolo 95, se l'onere gravante sui prodotti nazionali è compensato solo in parte.

2.11. Sentenza VAG-Sverige (C-329/95): La sentenza riguarda il certificato nazionale in materia di gas di scarico che le autorità svedesi impongono agli importatori di autovetture (certificato emesso da un'autorità nazionale), aggiuntivamente a qualsiasi altro certificato nazionale emesso da un altro Stato membro. Tale doppia esigenza di un certificato nazionale e del certificato di un altro Stato membro è stata dichiarata incompatibile dalla Corte, la quale ha dichiarato validi i certificati di conformità emessi in qualsiasi Stato membro.

### 3. Possibili infrazioni alla libera circolazione delle merci, basate sulla protezione della salute o dell'ambiente, comunicate alla Commissione europea ed attualmente in corso di studio nel suo ambito

3.1. I servizi della Commissione hanno ricevuto una serie di denunce circa le possibili distorsioni del mercato interno dovute, direttamente od indirettamente, alle norme di protezione della salute o dell'ambiente. Molte di tali denunce vengono attualmente vagliate dai servizi della Commissione, senza che — nella maggior parte dei casi — abbiano dato luogo ad un procedimento formale di infrazione contro gli Stati o lo Stato membro responsabile. È tuttavia possibile sistematizzare i casi in corso di studio, identificando in tal modo i settori in cui i potenziali conflitti sono più rilevanti o più frequenti. Si tratta dei seguenti settori:

3.2. Importazioni parallele di prodotti fitosanitari: in tali denunce, che interessano diversi prodotti fitosanitari e pesticidi, sono implicati vari Stati membri. In genere riguardano il fatto che, nonostante l'esistenza di una procedura semplificata di autorizzazione, è necessario che l'importatore invii un campione del prodotto prima di realizzare un'operazione (con i costi di analisi di conformità ed i ritardi che ciò comporta), con evidenti rischi di perdita della riservatezza commerciale dell'operazione. Le prime valutazioni della Commissione considerano tali esigenze sproporzionate, dato che conformemente alla sentenza Primacrown (Caso 201/94) nessuno Stato membro può esigere che un prodotto importato — proveniente da un altro Stato membro nel quale tale prodotto abbia ottenuto un certificato di conformità — sia identico al prodotto nazionale di riferimento e dato che i controlli di identificazione sistematici possono essere giustificati per il lotto iniziale, ma non per quelli successivi, che possono essere controllati per campionatura, con un costo inferiore. Va ricordato che uno di tali casi ha dato luogo ad una domanda di pronuncia pregiudiziale, in corso di risoluzione presso la Corte di giustizia europea. Queste difficoltà nel riconoscimento reciproco dei prodotti legalmente commercializzati in un altro Stato membro, adducendo ragioni inerenti alla protezione della salute o dell'ambiente, si riscontrano anche in altri casi, come quelli dei solventi o dei filtri per l'acqua destinata al consumo umano.

3.3. Divieto di commercializzazione dei barbecue monouso: si tratta di un caso che presenta un interessante esempio di proporzionalità, dato che uno Stato membro ha proibito totalmente l'importazione di tali prodotti

visto il rischio di incendio delle foreste che comportano, o che comporta il loro uso inadeguato. Sembra che una possibile soluzione consista nel miglioramento della stabilità di tali barbecue (certificata dall'organismo di normalizzazione del paese importatore) e nel progetto di limitarne o proibirne la commercializzazione soltanto nelle regioni del paese nelle quali sussiste un più elevato rischio di incendio.

3.4. Ecotasse sui rasoi monouso: Tale caso, che interessava un unico Stato membro, traeva origine da un onere fiscale a carico di tutti i prodotti «usa e getta». Nel caso dei rasoi monouso veniva imposta a tali prodotti una tassa talmente elevata da eliminarli di fatto dal mercato. In risposta alle azioni della Commissione il governo dello Stato in questione sta procedendo ad una modifica di tale legge fiscale. Nei confronti del medesimo paese è in atto una procedura di informazione per verificare se i requisiti in materia di etichettatura dei prodotti «usa e getta», intesi ad assicurarne il controllo ambientale e fiscale, possono considerarsi proporzionati all'obiettivo di protezione dell'ambiente.

3.5. Norme ambientali negli appalti pubblici: gli ostacoli in materia riguardano la definizione di requisiti ambientali sproporzionati od ingiustificati, con il risultato, teorico o pratico, di limitare la partecipazione delle imprese di altri Stati membri. Tali ostacoli sussistono nella stragrande maggioranza degli Stati membri, come hanno evidenziato alcuni precedenti pareri del Comitato<sup>(1)</sup>.

3.6. In sintesi, dall'analisi che precede si possono trarre alcune conclusioni preliminari:

3.6.1. Le procedure abituali: notifiche alla Commissione; informazione preliminare da parte di quest'ultima; riunioni con le autorità nazionali dello Stato membro interessato; eventuale «lettera di ammonimento»; quindi «parere motivato», conformemente all'articolo 169 del TUE, e, in ultima istanza, l'intervento e la sentenza della Corte di giustizia europea, possono richiedere tra due e tre anni dalla denuncia fino all'invio del parere motivato, ed altri due anni per la risoluzione della Corte. I tempi di reazione istituzionale e risoluzione giudiziaria sono evidentemente assai lunghi.

3.6.2. Sorprende il numero relativamente ridotto di casi presentati presso la Commissione europea su tale problematica, visto che in diverse pubblicazioni riguardanti il funzionamento del mercato interno, realizzate in vari Stati membri, ed anche nelle valutazioni dell'Osservatorio del mercato interno dello stesso Comitato viene segnalata l'importanza di tale problema per quanto riguarda il funzionamento del mercato interno. Ciò può riflettere o una scarsa conoscenza delle modalità di trasmissione delle denunce alla Commissione europea

oppure un certo scetticismo circa le capacità della Commissione di risolvere tali problemi.

3.6.3. L'elevato numero di casi che la Commissione europea ha risolto senza giungere alla fase contenziosa ne rispecchia le buone capacità di negoziato e in generale la disposizione positiva degli Stati membri nel ricercare soluzioni che poggino sul criterio della proporzionalità.

#### 4. Osservazioni formulate nel corso delle audizioni effettuate dal Comitato economico e sociale

4.1. Nel corso dei suoi lavori il gruppo di studio del Comitato economico e sociale ha organizzato due audizioni, nel maggio 1997 a Malmö (Svezia) e nel giugno 1997 a Siviglia (Spagna), alle quali sono state invitate le organizzazioni socio-professionali rappresentative, rispettivamente, del Nord e del Sud dell'Unione europea. In precedenza era stato loro distribuito un questionario, al quale è stata data ampia risposta. L'inchiesta aveva lo scopo sia di sensibilizzare tali organizzazioni nei confronti delle audizioni sia di preparare le discussioni che hanno poi avuto luogo durante le audizioni. Il risultato delle inchieste e delle audizioni è stato essenziale per preparare il presente parere, e per tale motivo viene allegato al medesimo.

4.2. Nel corso delle audizioni i partecipanti, che rappresentavano numerose organizzazioni imprenditoriali, sindacali, delle PMI, dei consumatori e della protezione dell'ambiente, hanno comunicato talune riflessioni, oralmente o rispondendo ai questionari. Ne riportiamo qui di seguito il contenuto:

Non dev'esservi in linea di principio alcuna contraddizione tra la protezione dell'ambiente ed un corretto funzionamento del mercato interno;

I conflitti più gravi sono dovuti ai ritardi ed alla trasposizione inadeguata della legislazione comunitaria nelle norme nazionali, cui si aggiungono in taluni casi le difficoltà d'interpretazione delle norme, tanto a livello comunitario che a livello nazionale;

La compatibilità tra i due obiettivi — mercato interno e protezione dell'ambiente — deve essere conseguita tramite una maggiore armonizzazione delle caratteristiche dei prodotti a livello d'Unione (e se possibile anche a livello internazionale) ed un più rigoroso controllo dell'applicazione di tali norme;

Non c'è stato accordo circa la necessità che le condizioni produttive siano uniformi nell'intero territorio dell'Unione o se queste debbano invece riflettere le situazioni specifiche (aria, acque, suolo) di ciascuna singola regione. C'è stata invece unanimità sulla necessità di fissare livelli più elevati di protezione in determinate regioni, sempreché lo esigano circostanze particolari debitamente giustificate.

La politica ambientale dev'essere un elemento aggiuntivo della politica commerciale con l'estero dell'Unione europea.

<sup>(1)</sup> GU C 212 del 22. 7. 1996.

L'applicazione della legislazione sul mercato interno e sulla protezione dell'ambiente è più facile per le grandi imprese, mentre le PMI incontrano maggiori difficoltà per conoscerle ed interpretarle.

I diversi sistemi di riciclo nei diversi Stati membri rappresentano, assieme alle diverse interpretazioni del concetto di rifiuti, un significativo ostacolo per il mercato interno.

È necessario definire regole più precise per le condizioni ambientali incluse negli appalti pubblici, per evitarne un impiego abusivo e potenzialmente discriminatorio.

L'applicazione ed il controllo degli aiuti pubblici vincolati alla tutela dell'ambiente differisce notevolmente tra gli Stati membri e può creare distorsioni alla concorrenza.

Il ricorso alle ecotasse può risultare adeguato nella misura in cui siano giustificate e non creino distorsioni commerciali all'interno o all'esterno dell'Unione europea.

Va favorito l'impiego del sistema d'analisi del ciclo di vita di un prodotto (ACVP, o Ecobilancio) sia nel settore pubblico che in quello privato (parallelamente ad un maggiore e più armonizzato impiego delle norme ISO 14000), in particolare mediante partecipazione all'audit ambientale.

4.3. Le audizioni hanno confermato la necessità di far progredire parallelamente i livelli più elevati di protezione dell'ambiente e la salvaguardia del mercato interno.

4.4. Nel corso delle stesse audizioni il gruppo di studio del Comitato, incaricato d'elaborare il presente parere, ha potuto inoltre raccogliere una serie di esempi concreti di casi nei quali poteva sussistere un potenziale conflitto tra la protezione dell'ambiente ed il completamento del mercato interno. In funzione del loro interesse abbiamo scelto tre casi:

4.4.1. Esportazioni di bibite con vuoto a rendere dalla Danimarca verso la Germania. L'obbligo di restituzione dei vuoti in Germania, il loro smistamento e rinvio in Danimarca creano un ostacolo economico praticamente insolubile per gli esportatori danesi. Va ricordato che fu proprio il regno di Danimarca, nel formulare le proprie disposizioni circa gli imballaggi, a provocare la sentenza della Corte del Lussemburgo che considerò compatibile con l'ambiente l'esigenza di riciclare gli imballaggi, fatti salvi i criteri di proporzionalità.

4.4.2. Esportazione di mobili fabbricati in Portogallo verso il Regno Unito: Alcune autorità del Regno Unito esigono dai fabbricanti di mobili del Portogallo una garanzia di conformità stando alla quale il legno impiegato è stato certificato (vale a dire che il bosco produttore soddisfa le condizioni per uno sfruttamento sostenibile). In mancanza di armonizzazione comunitaria, la questione potrebbe rientrare nell'ambito d'applicazione dell'articolo 30 del TUE.

4.4.3. Divieto di utilizzare fanghi di depurazione in Danimarca come fertilizzanti agricoli: L'agenzia danese di protezione dell'ambiente ha stabilito limiti assai rigorosi per l'impiego di fanghi di depurazione delle acque, con livelli molto inferiori a quelli imposti nel resto della Comunità per la concentrazione di SAL (solfonato di alchilbenzene lineare) nei fanghi. Il SAL è un prodotto comunemente utilizzato nella fabbricazione dei detersivi domestici, ed i livelli rigorosi imposti comportano un ostacolo effettivo al commercio dato che impediscono la commercializzazione di gran parte dei detersivi, nonché ulteriormente il vaglio controllato di quella parte di residui non biodegradabili in un trattamento primario che viene raccolta nel processo di depurazione e trattamento delle acque urbane ed industriali. Diversi studi scientifici messi a disposizione del Comitato non considerano il SAL una sostanza tossica o pericolosa. Il SAL pertanto non rientra, né a livello d'Unione né a livello internazionale, nell'elenco esistente di tali prodotti, e la concentrazione di SAL nei fanghi di depurazione, tra 0,1 e 0,5 grammi per chilogrammo di prodotto, non giustifica l'adozione di una tale misura da parte dell'Agenzia danese di protezione dell'ambiente. In seguito all'audizione ed all'esposizione del caso, la Commissione europea ha iniziato ad analizzare la situazione per verificare la compatibilità di tali misure con la legislazione comunitaria.

## 5. Conclusioni

5.1. La protezione dell'ambiente ed il completamento del mercato interno rivestono nell'ambito comunitario la medesima importanza ed entrambi debbono servire allo sviluppo armonioso ed equilibrato e alla crescita sostenibile previsti dall'articolo 2 del TUE.

5.2. Esistono numerosi esempi nei quali il mercato interno e la protezione dell'ambiente comportano elementi comuni di una sinergia positiva. Tuttavia, laddove tale interazione rischi di tradursi in conflitti potenziali, la Comunità deve agire secondo i seguenti principi:

- supremazia chiara ed indiscutibile dei criteri di tutela della salute o di pubblica sicurezza, così come definiti nell'articolo 36, rispetto a qualsiasi altro concetto;
- principio di precauzione nelle azioni;
- principio di proporzionalità;
- giustificazione oggettiva delle misure che è opportuno adottare conformemente al principio di cautela.

La Commissione europea, in qualità di custode dei Trattati, dovrà vegliare all'applicazione di tali principi. Va fatta un'analoga riflessione circa i lavori della Corte di giustizia europea, le cui sentenze debbono creare gradualmente un corpus giuridico chiaro e preciso in materia, che faciliti in seguito l'attività d'interpretazione di casi analoghi.

5.3. La crescente applicazione del principio di sussidiarietà, con la riduzione dell'azione armonizzata a livello comunitario, può essere all'origine dell'incremento dei conflitti dovuti all'interazione tra un mercato interno di dimensioni comunitarie e norme di protezione dell'ambiente che sempre più spesso rivestono una connotazione nazionale o addirittura locale.

5.4. Le autorità nazionali e locali degli Stati membri non sembrano possedere informazioni precise circa le modalità di sviluppo della legislazione ambientale allo scopo di salvaguardare i progressi compiuti nel mercato interno, soprattutto dopo il 1985.

5.5. Emergono carenze nell'informazione a livello delle imprese, in particolare PMI, ma anche tra i lavoratori, i consumatori ed altre associazioni socio-professionali, circa i meccanismi di informazione della Commissione europea su tali questioni e sulle possibilità di ricorso presso la Commissione.

5.6. La capacità di risposta dei servizi della Commissione, tanto per quanto riguarda i mezzi materiali riservati a tali questioni, quanto e soprattutto in termini di procedure e di scadenze, potrebbe diventare insufficiente, specialmente se le situazioni di conflitto tra i due obiettivi dovessero subire un'accelerazione.

## 6. Raccomandazioni

6.1. Sembra urgente che la Commissione europea prepari successivamente un Libro verde, un Libro bianco e una comunicazione sulla situazione e sulle possibilità di cooperazione o di conflitto tra mercato interno e protezione dell'ambiente. L'elaborazione di tali documenti permetterebbe la partecipazione di tutte le organizzazioni ed i settori coinvolti e la pubblicazione di una comunicazione diretta al Consiglio ed al Parlamento europeo che potrebbe dar luogo ad una risoluzione formale in materia da parte del Consiglio dei ministri competenti per il mercato interno e per l'ambiente. La Comunicazione della Commissione e la risoluzione del Consiglio dovrebbero essere collegate alla prosecuzione del Quinto programma d'azione sull'ambiente.

6.2. La comunicazione avrebbe lo scopo di permettere a tutti gli Stati membri di definire con precisione i criteri intesi a disciplinare la compatibilità tra mercato interno e protezione dell'ambiente, predisponendo al contempo una sintesi della giurisprudenza in materia della Corte di giustizia europea e delle azioni della stessa Commissione europea nell'ambito delle sue specifiche competenze. Il carattere didattico della comunicazione sarebbe rafforzato dall'impegno politico che deriverebbe dalla risoluzione del Consiglio.

6.3. La Commissione europea dovrebbe essere assistita da un comitato d'esperti in materia di ambiente e di

mercato interno, costituito da rappresentanti degli Stati membri, che aiuterebbe la Commissione europea ad interpretare le situazioni di conflitto. Tale comitato, di concerto con la Commissione, elabora il proprio regolamento interno, che dovrà garantire che si tenga conto dei diversi punti di vista espressi dai membri del Comitato.

6.4. Gli Stati membri dovrebbero essere obbligati a presentare alla Commissione i progetti che potrebbero riguardare il funzionamento del mercato interno al più tardi tre mesi prima della decisione in materia, aggiungendovi appena possibile un'analisi del ciclo di vita del prodotto in questione (ACVP o Ecobilancio) o uno studio giustificativo dell'impatto ambientale positivo e della proporzionalità delle misure proposte. La Commissione potrà quindi prendere dei provvedimenti nel quadro del Trattato CE.

6.5. La Commissione potrebbe consultare il comitato consultivo se ritiene che la proposta in questione rappresenti un'ingiustificata distorsione del mercato interno. Qualora il parere del comitato consultivo coincida con l'opinione della Commissione, questa avrebbe la facoltà di chiedere allo Stato membro interessato di sospendere temporaneamente su base volontaria la legislazione proposta. La Commissione può istituire un procedimento presso la Corte di giustizia europea per ottenere un chiarimento definitivo.

6.6. Conformemente alle disposizioni del Trattato nessuno Stato membro potrà impedire che venga immesso sul suo mercato un prodotto legalmente commercializzato in un altro Stato membro. La procedura proposta lascia immutate le norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci nel mercato interno. La Commissione può anche in tal caso chiedere il parere del comitato consultivo (Punto 6.3).

6.7. Presso gli uffici di rappresentanza dell'Unione europea degli Stati membri e dei paesi del SEE si dovrebbe creare un ufficio speciale incaricato dell'informazione sul mercato interno e della raccolta e della classificazione delle segnalazioni degli eventuali ostacoli dovuti alla legislazione ambientale nazionale o ad altri tipi di misure di carattere pubblico o privato. Andrebbero al contempo rafforzate le possibilità attualmente offerte dagli euro-sportelli.

6.8. La Commissione europea dovrebbe organizzare in ciascuno Stato membro e nei paesi candidati all'adesione dei seminari di informazione e sensibilizzazione destinati in primo luogo ai funzionari interessati da tali questioni, ma aperti anche a tutte le organizzazioni socioprofessionali rappresentative. Il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e, beninteso, il Comitato economico e sociale dovrebbero essere associati a tale iniziativa.

6.9. È necessario dotare i servizi della Commissione europea che lavorano su tali questioni di risorse umane, logistiche e di bilancio adeguate alla portata di questo loro compito.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso della discussione pur avendo ottenuto più di un quarto dei voti espressi:

**Sopprimere il punto 3.5**

*Motivazione*

Non è esatto dire che le norme ambientali hanno lo scopo di limitare la partecipazione delle imprese.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 24, voti contrari: 34, astensioni: 6.

**Sopprimere i punti 4.4, 4.4.1, 4.4.2 e 4.4.3**

*Motivazione*

L'Assemblea plenaria non può sottoscrivere a delle affermazioni formulate durante un'audizione del gruppo di studio, tanto più che contengono errori manifesti.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 24, voti contrari: 44, astensioni: 2.

---

Parere del Comitato economico e sociale riguardante «L'ampliamento dell'Unione europea»

(98/C 19/27)

Il Comitato economico e sociale, in data 20 marzo 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, lettera c), del Regolamento interno, di elaborare il parere riguardante «L'ampliamento dell'Unione europea».

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Masucci, in data 9 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 72 voti favorevoli, 21 contrari e 16 astensioni, il seguente parere.

1. L'ampliamento dell'UE è una delle tre grandi sfide di fine secolo, insieme con la riforma del Trattato e l'unione monetaria. Si tratta di perfezionare il compito storico di riunificazione del continente sotto l'aspetto politico, economico, sociale e culturale, compito che segnerà profondamente la vita dell'Unione nei prossimi decenni ed è destinato a cambiare gli equilibri mondiali.

2. I vantaggi che ne deriveranno non saranno automatici, essi costituiscono una sfida per l'Unione europea. Alcuni infatti sono insiti nell'evento, come la maggior competitività che deriva dalle nuove dimensioni del mercato interno o il maggior peso politico che obiettivamente consegue dal mutamento degli equilibri mondiali. Altri invece, come quelli culturali, sociali o anche relativi all'utilizzo politico del maggior peso economico o all'equa ripartizione dei benefici, sono solo potenziali e sono legati:

- alla ricerca di un'identità politica e culturale dell'Europa;
- all'impegno ed alla capacità delle organizzazioni politiche e socioeconomiche, che rappresentano i cittadini;
- all'esistenza, in sostanza, di responsabili politici che abbiano una strategia per l'Europa e siano capaci di suscitare l'adesione e la partecipazione attiva delle popolazioni interessate.

3. Grandi sono anche i problemi da affrontare:

- la situazione nei vari paesi, in particolare per quanto riguarda il livello di democrazia, il rispetto dei diritti fondamentali e delle minoranze etniche, la condizione femminile e la tutela dei minori, il funzionamento delle istituzioni e dell'amministrazione pubblica, il grado di assorbimento dell'acquis comunitario e del modello socioeconomico;
- le scelte relative all'apertura delle trattative;
- le procedure per i negoziati e per i primi ingressi;

— le conseguenze sulle politiche UE;

— le risorse necessarie in futuro al finanziamento delle politiche;

— più in generale, il problema di come gestire e far progredire una Unione allargata a 27 paesi.

#### L'apertura dei negoziati

4. Questo parere d'iniziativa vuole essere un contributo alle scelte che il Consiglio dovrà fare al Vertice di Lussemburgo del 10 dicembre 1997 sulla base dei pareri della Commissione.

È opportuno che nel frattempo si sviluppi un ampio dibattito, non solo tra gli addetti ai lavori e non solo negli Stati membri dell'Unione, ma soprattutto tra i cittadini dei paesi candidati, per evitare l'errore di affidare la costruzione dell'Unione allargata soltanto ai tecnici della politica, dell'economia e del diritto, senza coinvolgere i cittadini. A questo scopo il Comitato ha realizzato un'audizione affinché le organizzazioni socioeconomiche dei Paesi candidati potessero far valere le proprie opinioni.

5. Il Comitato ricorda, al riguardo, che il Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993 fa seguire la lista dei criteri su cui basarsi per valutare la preparazione dei paesi candidati, dalla considerazione che «la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo nello stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea, riveste parimenti grande importanza».

6. Il Comitato, che ha condiviso il valore generale dei criteri di Copenaghen, ritiene inoltre che nella valutazione si debba dare grande importanza all'adeguamento al modello economico e sociale europeo, che ha come obiettivo non solo l'esercizio della democrazia e l'efficienza economica, ma anche un'alta accettazione

sociale, un dialogo sociale sempre attivo tra le parti sociali e con le autorità di governo e la solidarietà sociale con la protezione dei soggetti deboli.

7. Sulla base delle valutazioni contenute in «Agenda 2000», la Commissione giudica che Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia possano costituire il primo gruppo di paesi con i quali iniziare le trattative di adesione.

8. Secondo un'altra impostazione, che si sta facendo strada nel Consiglio, i negoziati dovrebbero iniziare con tutti i paesi candidati contemporaneamente, per non favorire nell'opinione pubblica di questi paesi un sentimento di esclusione e di ostilità.

Si tratta di una posizione cui il Comitato guarda con interesse, perché è un segnale forte di attenzione, costituisce un incoraggiamento a superare anche i ritardi più importanti e contribuisce a superare situazioni politicamente delicate, anche se ha effetto solo relativamente all'apertura dei negoziati. Infatti aprire i negoziati contemporaneamente per tutti non significa assolutamente né procedere con lo stesso ritmo, né chiuderli per tutti allo stesso momento.

9. Quanto a Cipro, secondo la Commissione, in caso di mancato accordo politico interno prima della data d'inizio dei negoziati, — già fissata dal Consiglio a 6 mesi dopo la fine della Conferenza intergovernativa — a questi parteciperà soltanto il governo della Repubblica di Cipro, che ha il riconoscimento delle istituzioni internazionali.

Il Comitato ritiene che sia necessario creare delle condizioni più favorevoli al raggiungimento di un accordo nel quadro delle decisioni che saranno assunte riguardo l'apertura dei negoziati per l'allargamento, lo scopo essendo di realizzare l'integrazione pacifica dell'insieme dell'isola nell'Unione europea.

10. Più complessa la situazione della Turchia. L'unione doganale entrata in vigore il 31 dicembre 1995 funziona in maniera soddisfacente ma la situazione politica non ha permesso, finora, ulteriori progressi e costituisce il problema di maggior peso in vista della candidatura. Non è soddisfacente il rispetto dei diritti fondamentali. Inoltre resta preoccupante l'instabilità macroeconomica.

Il Comitato ritiene che l'UE debba continuare a sostenere gli sforzi della Turchia per il superamento dei suoi problemi, soprattutto svincolando finalmente gli stanziamenti autorizzati nel protocollo finanziario, stringendo ancora di più i legami tra il paese e la Comunità e seguendo attentamente l'evoluzione della situazione interna al paese.

Il lavoro del comitato consultivo misto UE/Turchia formato alla fine del 1995 e composto di 18 membri del

CES e di 18 rappresentanti turchi si sta già dimostrando utile in tal senso.

L'avanzamento dei negoziati dovrà comunque essere condizionato dai progressi tangibili nel rispetto della democrazia, dei diritti fondamentali e delle minoranze.

### Effetti dell'ampliamento

11. L'analisi dei problemi relativi all'impatto dall'ampliamento sulle politiche dell'UE evidenzia quindi tutta una serie di questioni non facili da risolvere, che richiederanno ingenti contributi economici da parte della Comunità e grande impegno, con notevoli sacrifici anche alle popolazioni e ai lavoratori dei paesi candidati.

12. La proposta di nuovo quadro finanziario dell'Unione, contenuta in «Agenda 2000», risente fortemente dell'attuale clima di austerità come anche della resistenza degli Stati membri ad aumentare le risorse della Comunità. Il Comitato condivide l'opinione della Commissione che «sarà necessario mobilitare risorse finanziarie nazionali ed estere considerevoli, provenienti in particolare dal settore privato».

13. Il Comitato ritiene che Stati membri e cittadini devono essere convinti che vale la pena di compiere uno sforzo finanziario e che questo è nel comune interesse. Se si diffonde la convinzione che i benefici attesi andranno a vantaggio di tutti gli Stati membri e che l'impatto dell'incremento degli scambi e della divisione del lavoro con i PECO verrà distribuito in modo più uniforme di quanto non sia avvenuto finora, l'operazione ne sarà facilitata.

14. A giudizio del Comitato, questa operazione può essere facilitata superando il vizio di origine insito nella strategia di preadesione definita ad Essen, che non ha proposto, tra gli obiettivi, il modello socioeconomico complessivo dell'Unione.

15. L'allargamento provocherà profondi cambiamenti anche nell'organizzazione delle istituzioni comunitarie, nei suoi processi decisionali, nei suoi equilibri interni.

Essi incideranno sui complessi meccanismi della vita comunitaria, ponendo i più vari problemi, da quello linguistico, a quello essenziale della procedura formale delle decisioni.

16. Le conclusioni della Conferenza intergovernativa — che ha consentito di registrare numerosi interessanti progressi — sono state deludenti proprio sugli aspetti che erano giudicati propedeutici all'allargamento, cioè le riforme istituzionali necessarie al completamento dell'Unione politica avviata a Maastricht ed al funzionamento di una Comunità che passa da 15 a 27 Stati membri.

Il Comitato ritiene che il problema di un efficace funzionamento politico e istituzionale dell'Unione si ponga ben prima che il numero dei suoi membri divenga superiore a venti e che una nuova Conferenza intergovernativa debba essere convocata congiuntamente alla decisione d'avvio dei negoziati, per dare una soluzione a tutti gli aspetti sui quali il Vertice di Amsterdam non è stato in grado di concludere.

Il Comitato pensa che lo slancio necessario a superare gli ostacoli e le resistenze possa provenire da un metodo più democratico, che preveda l'accordo politico del Parlamento europeo e il coinvolgimento delle organizzazioni socioeconomiche.

17. Il Comitato inoltre dovrà riflettere sulle ripercussioni che l'allargamento avrà sulla sua composizione e sul suo funzionamento e dovrà prepararsi ad esaminare e risolvere i problemi che ne deriveranno.

Tale riflessione si collocherà nell'ambito di una strategia di «preadesione» definita ed applicata dal Comitato, con un rapporto che la Sezione Relazioni esterne elaborerà ogni anno anche attraverso una audizione delle categorie socioprofessionali.

18. Per quanto riguarda gli effetti sulla PAC, il Comitato ribadisce quanto già sostenuto nel parere d'iniziativa su tale importante questione, in particolare come sia difficile prevedere un costo effettivo della PAC dopo l'ampliamento, ma che comunque i costi finanziari dell'allargamento non devono essere considerati un ostacolo all'adesione.

Pur considerando che i primi ingressi avverranno non prima del 2002, e quindi dopo la scadenza del prossimo bilancio comunitario sembra opportuno accelerare la già prevista riforma della PAC.

Per quanto riguarda il futuro della PAC, il Comitato sta elaborando un parere d'iniziativa in cui esamina gli aspetti relativi all'agricoltura di Agenda 2000.

19. Quanto alla politica strutturale, il trasferimento di fondi in quantità superiore rispetto alla capacità di assorbimento dei sistemi economici e finanziari dei paesi richiedenti potrebbe avere effetti controproducenti, con forti residui passivi, aumenti incontrollati della domanda, incapacità del sistema produttivo di rispondere, difficoltà nei sistemi di controllo amministrativo, moltiplicazione di frodi.

Occorre conciliare allora la grande necessità ed urgenza di finanziamenti strutturali dei paesi candidati, con l'opportuna gradualità nella concessione.

Opportunamente quindi la Commissione propone che essi non superino il 4 % del PIL.

### Modello socioeconomico e dialogo sociale

20. Il Comitato ha ripetutamente sottolineato l'importanza che assume, nell'acquis comunitario, il modello sociale europeo e la capacità dei nuovi paesi che aderiscono all'Unione di inserirsi senza indebolirlo.

Nonostante l'insistenza del Comitato, la Commissione non ha ritenuto di dover proporre ai paesi candidati, su questa materia, una guida analoga a quella relativa al mercato unico, in contrasto con i progressi registrati nelle varie redazioni dei Trattati della CE e ultimamente anche nel Trattato di Amsterdam, e con il dibattito in corso sulla riforma e lo sviluppo dello Stato sociale.

Anche i pareri presentati dalla Commissione in «Agenda 2000» non dedicano molto spazio di analisi a questi aspetti e quel poco che si dice desta molta preoccupazione, soprattutto in riferimento ad alcune valutazioni di carattere generale.

21. L'allargamento comporterà quindi per gli Stati membri dell'Unione alcuni rischi di carattere generale:

- un abbassamento del livello dei salari e della protezione sociale;
- una maggiore flessibilità non contrattata sul mercato del lavoro;
- difficoltà nello sviluppo delle politiche comunitarie (in particolare sulla parità, diritto del lavoro, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale) specie nei casi in cui serve l'unanimità.

22. Quanto al dialogo sociale e alle relazioni tripartite nei paesi candidati, in numerose occasioni create dal Comitato le organizzazioni economiche e sociali, salvo qualche eccezione, hanno più volte lamentato il loro mancato coinvolgimento nel processo di preadesione e in particolare nella formulazione del programma nazionale di preparazione previsto dal Libro bianco sul mercato unico.

Il Comitato coglie l'occasione per ricordare che il riconoscimento delle organizzazioni economiche e sociali ed il loro coinvolgimento nel processo di decisione politica sono tra gli elementi basilari del modello di società scelto dall'Unione europea.

23. A parere del Comitato i problemi che emergono dall'analisi delle difficoltà dell'inserimento dei paesi candidati nel modello sociale europeo devono essere risolte al momento dell'adesione in due direzioni:

- da un lato individuando i punti chiave nel corso dei negoziati e facendone oggetto di uno specifico

impegno nel quadro della strategia rafforzata di preadesione, guidata da un apposito Libro bianco che stabilisca tappe e priorità;

- dall'altra, sul versante dell'UE, portando a compimento il dibattito sull'aggiornamento dello stato sociale e facendo dell'estensione del voto a maggioranza qualificata uno degli aspetti centrali della prossima CIG.

Il dialogo strutturale, sia a livello ministeriale che dei gruppi di lavoro, andrebbe intensificato.

24. In particolare dovrebbe essere incoraggiata la creazione di Comitati economici e sociali misti tra l'Unione e i paesi candidati — sull'esempio di quelli esistenti con l'Ungheria o la Turchia — per inserire sempre di più e più velocemente le organizzazioni socioeconomiche nello spirito, nel lavoro e nelle procedure consultive della Comunità.

#### La strategia rafforzata di preadesione e Phare

25. La Commissione propone in «Agenda 2000» una strategia di preadesione rafforzata, per sostenere l'impegno straordinario dell'Unione e dei paesi candidati, concentrando gli sforzi di adeguamento in quei settori che sono decisivi per mettere in condizione i candidati di aderire senza destabilizzazioni economiche e sociali e senza mettere in pericolo l'agibilità del mercato unico.

Il Comitato ritiene che tale strategia rafforzata di preadesione sia importante, auspica che venga applicata con perseveranza e suggerisce in tale contesto di rilevare annualmente i progressi compiuti dai singoli paesi.

26. Per coinvolgere e responsabilizzare pienamente le amministrazioni candidate, la gestione di Phare sarà più decentrata. Nell'ambito del partenariato per l'adesione, saranno le autorità di ciascun paese a realizzare i programmi decisi nell'accordo quadro. In particolare, per dare alla costruzione istituzionale la sua piena efficacia, sarà indispensabile coinvolgere, oltre le amministrazioni regionali e locali, anche le parti sociali.

È importante inoltre che nella gestione di Phare si rafforzino il ruolo delle parti sociali. Finora però i programmi di dialogo sociale non sono stati portati avanti in maniera soddisfacente per la debolezza e la non chiara struttura associativa dei partner sociali, specialmente degli imprenditori. È importante quindi per il futuro che il programma Phare promuova realmente un partenariato sociale forte.

27. Il Comitato accoglie infine con interesse la proposta della Commissione sulla costituzione di una Conferenza di tutti gli Stati europei che hanno vocazione all'adesione e che sono legati all'Unione con un accordo di associazione, perché potrebbe essere il luogo idoneo per concertare posizioni comuni su questioni molto sensibili e urgenti nell'ambito della PESC, della giustizia e della sicurezza interna.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

## ALLEGATO

## al Parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti, pur avendo ottenuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso della discussione:

**Pagina 2, punto 3**

Riformulare il secondo trattino come segue:

«la rispondenza ai criteri *di selezione per l'apertura delle trattative* e la loro inadeguatezza per quanto riguarda la dimensione sociale».

*Motivazione*

La frase risulta così più significativa, dato che i criteri di selezione in se stessi non costituiscono un grave problema da risolvere. Il Comitato riconosce anche espressamente il valore dei criteri nel punto 6.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 38, voti contrari: 56, astensioni: 7.

**Punto 8**

Nella prima frase sopprimere quanto segue:

«che si sta facendo strada nel Consiglio,».

*Motivazione*

Quest'indicazione è ormai superata visto lo stadio raggiunto dai negoziati in seno al Consiglio.

Nel caso il testo rimanente del punto 8 rimanesse invariato, occorrerebbe completarlo con la seguente aggiunta:

«Se i negoziati dovessero iniziare solo con un gruppo di paesi, occorrerà almeno garantire il pieno coinvolgimento di tutti i candidati all'adesione nel processo di ampliamento (attraverso partenariati di adesione, rapporti riepilogativi e di previsione annuali da parte della Commissione e l'impegno ad avviare negoziati di adesione non appena si siano compiuti determinati progressi).»

*Motivazione*

Il Comitato dovrebbe adeguare il proprio parere alle aspettative più realistiche in vista del Vertice di Lussemburgo.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 43, voti contrari: 49, astensioni: 9.

**Punto 8**

Sostituire con quanto segue:

«Secondo un'altra impostazione, caldeggiata da alcuni Stati membri, i negoziati dovrebbero essere avviati con un maggior numero o addirittura con tutti i paesi candidati, per ridurre nell'opinione pubblica di tali Stati un sentimento di esclusione e di ostilità. Si tratta di una possibilità cui il Comitato guarda con interesse.»

*Motivazione*

1. Questa formulazione rispecchia con maggior precisione la posizione del Consiglio.
2. Non propone di avviare i negoziati con tutti i paesi candidati contemporaneamente, visto che tale procedura creerebbe nuovi problemi e potrebbe persino ritardare l'adesione di uno di tali paesi.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 30, voti contrari: 55, astensioni: 14.

**Punto 14**

Al fine di attenuare la formulazione attuale, modificare come segue:

«... che non ha proposto, tra gli obiettivi, la progressiva adozione del modello socioeconomico dell'Unione.»

*Motivazione*

Poiché il grado di sviluppo della maggior parte dei paesi candidati è tuttora molto basso, come segnala giustamente il parere sul documento «Agenda 2000», non è realistico prevedere l'adozione del modello socioeconomico complessivo dell'Unione al momento dell'adesione. Si renderanno indispensabili disposizioni transitorie flessibili.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 24, voti contrari: 52, astensioni: 10.

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione  
“Proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell’occupazione degli Stati  
membri — 1998”»

(98/C 19/28)

Il 3 ottobre 1997 il Commissario Flynn ha trasmesso al Comitato la comunicazione di cui sopra dichiarandosi convinto di poter contare sul sostegno del Comitato.

Assieme alla Relazione comune sull’occupazione 1997, basata sui programmi pluriennali presentati dagli Stati membri, ed alla Relazione sull’occupazione in Europa nel 1997 (doc. COM(97) 479 def.), anch’essa trasmessa al Comitato, la proposta in oggetto costituisce un importante contributo alla riunione straordinaria del Consiglio europeo che avrà luogo a Lussemburgo il 20 e 21 novembre nonché al suo seguito, conformemente alla nuova procedura prevista dal Titolo sull’occupazione.

Nel corso della riunione del 1° ottobre 1997, l’Assemblea plenaria ha deciso, conformemente al disposto dell’articolo 11, quarto comma, e dell’articolo 19, primo comma, del Regolamento interno, di costituire un Sottocomitato incaricato di preparare i lavori in materia.

Considerate le scadenze assai ravvicinate da rispettare perché il Comitato possa apportare il proprio contributo al Vertice sull’occupazione, il Sottocomitato ha elaborato il parere seguendo la procedura d’urgenza ed alla luce del parere in merito al «Consiglio europeo sull’occupazione» (doc. CES 991/97), già adottato il 1° ottobre 1997 e trasmesso al Presidente del Consiglio dell’Unione europea.

Il Sottocomitato ha elaborato un progetto di parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice van den Burg, in data del 21 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, con 123 voti favorevoli, 7 contrari e 13 astensioni, il seguente parere.

## 1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato apprezza i lavori preparatori svolti dalla Commissione nella Relazione sull’occupazione in Europa nel 1997 e nella Relazione comune sull’occupazione. Apprezza altresì tutte le ricerche e le statistiche su cui si basa la proposta di orientamenti per la definizione delle politiche dell’occupazione che verrà esaminata al Vertice sull’occupazione previsto per novembre. Questi lavori vanno visti non solo come un contributo all’auspicato successo di tale Vertice straordinario, ma anche come un primo tentativo di anticipare l’applicazione della procedura definita dal titolo sull’occupazione del nuovo Trattato.

1.2. Nel precedente parere in merito al «Consiglio europeo sull’occupazione» (doc. CES 991/97), il Comitato ha sottolineato l’importanza di un approccio globale che comprenda un ampio quadro macroeconomico. Il Vertice sull’occupazione dovrebbe essere più di una conferenza sulle politiche degli Stati membri in materia di mercato del lavoro. Esso deve stabilire una solida base a favore dell’occupazione da integrare nel mix di politiche macroeconomiche che figura negli indirizzi di massima per le politiche economiche pubblicati ogni anno conformemente all’articolo 103.

1.3. Il Comitato constata che è stata la Commissione nel suo insieme a presentare questa proposta di orientamenti, incentrati sulle politiche in materia di mercato

del lavoro. Auspica che il Vertice possa avvalersi di contributi altrettanto importanti riguardanti altri aspetti, in particolare le politiche intese a promuovere una crescita sostenibile e gli investimenti, nonché la politica fiscale. Si è tenuto debitamente conto delle attività della Banca europea per gli investimenti volte a presentare un’ulteriore versione del programma avviato dal Consiglio di Amsterdam, nonché del fatto che il Consiglio Ecofin e gli Stati membri si rendono sempre più conto che è urgente presentare adeguati provvedimenti, segnatamente fiscali, che possano avere conseguenze positive sulla situazione occupazionale negli Stati membri. Il Patto per il coordinamento delle politiche in materia di crescita ed occupazione, che il Comitato auspica sia concluso nel corso del Vertice, dovrebbe comprendere questa più ampia gamma di impegni.

1.3.1. Per la futura elaborazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui alla procedura prevista dal Trattato, è indispensabile poter analizzare tutte le politiche ad essi attinenti. Non bisogna definire e limitare in anticipo gli aspetti da privilegiare nei prossimi anni. Il Comitato raccomanda vivamente di dare agli orientamenti sull’occupazione un’impostazione globale ed integrata.

1.4. Prendendo atto del proposito espresso da Juncker di organizzare un incontro semestrale al massimo livello

tra la «troika» dei Presidenti del Consiglio ed i dirigenti delle parti sociali europee, il Comitato rinnova il proprio invito a coordinare il contributo di tutti i soggetti citati nel titolo sull'occupazione ed a stabilire una procedura ed una struttura efficaci per instaurare la cooperazione nel campo della politica europea in materia di occupazione. A tale riguardo bisognerebbe elaborare una proposta da presentare al Vertice, proposta che preveda le azioni da intraprendere. Da parte sua, il Comitato desidera vivamente avviare le attività proposte nel precedente parere.

1.5. Il Comitato constata con soddisfazione che, come aveva raccomandato, prima del Vertice è stata convocata una riunione congiunta del Consiglio «Economico e finanziario» e del Consiglio «Sociale». Tale Consiglio congiunto potrebbe:

- valutare l'attuale situazione sul piano macroeconomico ed occupazionale ed elaborare le grandi linee delle politiche dell'occupazione integrate con il mix di politiche macroeconomiche, allo scopo di aumentare l'intensità occupazionale della crescita;
- integrare i vari settori politici che andrebbero esaminati dal Vertice;
- mettere a punto un metodo di cooperazione permanente ed efficace, che contempli anche i ruoli che potrebbero svolgere i diversi organi consultivi.

## 2. Osservazioni di carattere specifico

2.1. Nel precedente parere, il Comitato aveva sollecitato la definizione di «obiettivi chiari, criteri relativi alle prestazioni, calendari praticabili e meccanismi di controllo comprendenti relazioni e valutazioni nazionali» (CES 991/97, punto 2.1.3). Il Comitato si compiace degli obiettivi chiari formulati dalla Commissione in materia di incremento medio del tasso di occupazione a livello europeo e di diminuzione del tasso di disoccupazione nell'arco di cinque anni. Tali obiettivi possono essere considerati un'applicazione pratica dell'articolo 2 del Trattato realizzabile solo se l'UE e gli Stati membri attuano effettivamente le necessarie misure occupazionali e riescono davvero a mantenere l'attuale — e previsto — tasso di crescita economica/annuo pari a circa il 3 % del PIL. Il Comitato tiene ancora una volta a sottolineare che, per poter raggiungere tali obiettivi, occorre impegnarsi a realizzare sia il mix di politiche macroeconomiche in grado di promuovere la crescita, sia le misure proposte affinché la crescita economica si traduca in un'occasione per creare nuova occupazione, nonché quelle intese a promuovere la partecipazione e il reinserimento di chi, in cerca di lavoro, si trova in posizione svantaggiata rispetto al mercato.

2.2. Il Comitato rileva che la proposta di orientamenti in oggetto non definisce obiettivi specifici commisurati alla situazione interna dei singoli Stati membri. È evidente che i diversi contesti e le diverse situazioni nazionali dovrebbero condurre alla definizione di obiet-

tivi specifici per ciascuno Stato membro e di un'adeguata combinazione di politiche sensibili alle esigenze specifiche del paese. Assieme, i programmi messi a punto da ciascuno Stato membro produrranno maggiore coerenza e convergenza all'interno dell'Unione europea e dovrebbero consentire di raggiungere gli obiettivi generali medi dell'UE.

2.3. Il Comitato accoglie con favore la strategia adottata dalla Commissione di privilegiare quattro linee d'azione principali, e più precisamente:

- imprenditorialità,
- occupabilità,
- adattabilità,
- pari opportunità.

Tali azioni vanno integrate in una strategia che generi flessibilità e sicurezza.

Il Comitato riconosce l'importanza di un'impostazione equilibrata nei confronti dei cambiamenti da attuare. All'interno delle quattro linee d'azione, le principali sfide sono state definite in modo tale da combinare assieme esigenze economiche e sociali. Il Comitato sottolinea la necessità di preferire un'impostazione integrata ad una selezione meticolosa limitata a singoli elementi. Ciascuno Stato membro definirà naturalmente la propria combinazione di obiettivi e relative misure, ma un attento equilibrio fra flessibilità e sicurezza resta comunque un requisito imprescindibile.

2.4. Il Comitato apprezza inoltre l'impostazione quantificata — presente in numerosi punti della proposta di orientamenti — che fa riferimento a strumenti quali il grado di partecipazione alle attività di formazione e le misure concernenti il mercato del lavoro. Anche in questo caso si rendono necessarie una distinzione e una specificazione adeguate alla situazione del singolo Stato membro. Alla luce di tale considerazione, la quantificazione dovrebbe trovare un giusto equilibrio tra ambizioni e realismo.

2.5. Il Comitato rileva il legame esistente fra l'imprenditorialità e il piano d'azione messo a punto dalla BEI, la quale è destinata a svolgere un ruolo importante nel promuovere la crescita e gli investimenti soprattutto con riferimento alle PMI. Il Comitato intende sollecitare la BEI ad adottare un atteggiamento per così dire più coraggioso e un'impostazione più mirata nei confronti dei progetti in grado di creare nuova occupazione e di migliorare la qualità degli impieghi, tenendo dovuto conto della loro attuabilità in termini commerciali.

2.6. Non si potrà mai sottolineare a sufficienza l'importanza dell'istruzione e della formazione — elementi, questi, di cui si occupa la quarta linea d'azione sull'occupabilità — nonché di una maggiore qualificazione della forza lavoro in Europa. Sia dal punto di vista macroeconomico della competitività e della capacità d'innovazione, sia nell'interesse dei singoli lavoratori, i

governi, le parti sociali e gli altri interlocutori socio-economici interessati devono assolutamente compiere il massimo degli sforzi in questo senso. Il Comitato si unisce in particolare all'appello rivolto alle parti sociali di giungere ad accordi (quadro) in materia, ad esempio, di apprendistato e di condizioni per l'istruzione e la formazione permanente, sottolineando quanto sia essenziale coinvolgere le singole aziende e, ove opportuno, le organizzazioni di categoria, ed incoraggiare l'impegno a livello decentrato. Il Comitato evidenzia al contempo l'importanza di rinnovare e adattare il sistema d'istruzione generale perché possa affrontare con successo tali sfide. Il Consiglio dei ministri dell'Istruzione potrebbe essere invitato ad approfondire le tematiche dell'occupabilità e dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita.

2.7. Sul tema dell'adattamento dell'organizzazione del lavoro, si menziona la possibilità di modificare i contratti d'assunzione e si sottolinea, a ragion veduta, che per garantire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro è essenziale offrire una maggiore e una migliore sicurezza. In questo stesso contesto, occorre al più presto favorire la stipula di contratti quadro equilibrati fra le parti sociali ai diversi livelli, nonché l'avvio da parte della Commissione e degli Stati membri di iniziative volte ad adeguare e aggiornare la normativa soprattutto per quanto concerne i lavoratori in situazioni per così dire anomale. Il Comitato è dell'avviso che la Commissione potrebbe elaborare un nuovo programma d'azione sociale in cui presentare le proprie iniziative avvalendosi degli strumenti contenuti nel Protocollo sulla politica sociale, che è adesso parte integrante del nuovo Trattato, e chiede alle parti sociali di svolgere pienamente il loro ruolo al riguardo.

2.8. Sul tema delle pari opportunità, la Comunicazione traccia un collegamento fra mercato del lavoro e istanze demografiche. Un potenziamento delle politiche volte a favorire la conciliazione tra lavoro e vita familiare può evidentemente fornire un impulso determinante ai fini di un aumento del tasso d'occupazione e rappresentare un passo decisivo verso l'abolizione di ogni forma di discriminazione legata al sesso. In questo contesto, il Comitato riprende quanto già espresso nel parere adottato nell'ottobre 1995 in merito all'orario di lavoro<sup>(1)</sup> in cui invitava a introdurre alternative equilibrate in materia di riduzione e riorganizzazione dell'orario di lavoro, che favorissero ad esempio la scelta volontaria di orari di lavoro differenziati soprattutto nei settori,

<sup>(1)</sup> GU C 18 del 22. 1. 1996.

negli impieghi e ai livelli contraddistinti da una lunga settimana lavorativa. Una maggiore differenziazione dell'orario di lavoro può al tempo stesso agevolare la conciliazione delle esigenze lavorative con quelle familiari, la redistribuzione dell'occupazione e flessibilità dell'organizzazione del lavoro. Dagli Stati membri ci si possono attendere obiettivi più ambiziosi e più precisi in termini quantitativi per quanto concerne le condizioni che consentono di realizzare le pari opportunità, come ad esempio una maggior disponibilità di validi servizi di assistenza per l'infanzia. Infine è essenziale promuovere una varietà di scelte per le donne nel campo dell'istruzione, al fine di migliorare le pari opportunità fra donne e uomini.

## 2.9. *Imposizione fiscale*

Nel precedente parere, il Comitato attribuiva grande importanza all'imposizione fiscale quale strumento per favorire la creazione di nuova occupazione e ridurre la percentuale di disoccupati. La Relazione comune fornisce numerosi esempi di misure adottate dagli Stati membri in materia fiscale, con particolare riferimento a quelle che favoriscono l'assunzione dei disoccupati meno qualificati e a quelle che utilizzano le prestazioni della previdenza sociale per creare «nuovi» posti di lavoro per tali categorie. Il Comitato intende sollecitare il Vertice a procedere ad una valutazione e stima di tali misure, ad esempio nominando un gruppo di esperti, e a formulare in tempi brevi proposte di un'impostazione più strutturata volta a ridurre i costi indiretti del lavoro, al fine di migliorare l'intensità occupazionale della crescita.

## 2.10. *Politica degli investimenti*

2.10.1. Il Comitato sottolinea l'importanza di incoraggiare gli investimenti nell'UE. Il Vertice dovrebbe sollecitare gli Stati membri a prendere tutte le misure necessarie a tal fine. Ciò non può che rafforzare la base economica e la fiducia, condizioni necessarie alla creazione di posti di lavoro.

2.10.2. Il Comitato ha sottolineato il ruolo della BEI ed è con grandi aspettative che guarda alla presentazione del suo programma d'azione speciale di Amsterdam. Il Comitato raccomanda alla BEI di coinvolgere le parti sociali, nonché altre organizzazioni interessate ed esperti del mercato del lavoro, nello sviluppo e nella valutazione di criteri quantitativi e qualitativi per gli investimenti ad alta intensità di manodopera. Il Comitato chiede di essere consultato sui futuri lavori in tale ambito.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione dal titolo "Agenda 2000"»**

(98/C 19/29)

La Commissione, con lettera del 17 luglio 1997, ha consultato il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

Durante la riunione del 10 luglio 1997, l'Assemblea plenaria ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 19, 1° comma, del Regolamento interno, di costituire un Sottocomitato per preparare i lavori in materia.

Il Sottocomitato ha formulato un progetto di parere sulla base del rapporto introduttivo dei correlatori Vasco Cal e Moreland, in data 24 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, con 126 voti favorevoli, 18 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

## **1. Le proposte della Commissione**

1.1. L'insieme di documenti presentati dalla Commissione con il titolo «Agenda 2000» risponde alle richieste del Consiglio europeo e comprende le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006, i pareri sulle richieste di adesione avanzate dai paesi dell'Europa centrale e orientale, e gli orientamenti generali delle proposte, che saranno in seguito sviluppate, riguardo alla politica agricola comune, alla coesione economica e sociale e alle varie politiche interne. L'approccio globale a tali aspetti essenziali per il futuro della costruzione comunitaria consente quindi a tutte le istituzioni comunitarie di analizzare le sfide cui l'Unione europea si trova di fronte, e di prendere le decisioni che si impongono per garantire le condizioni necessarie ad affrontarle.

1.2. Nell'ambito di tale strategia, la Commissione è stata condizionata dal mandato conferitole, dalle restrizioni di bilancio in vigore nell'Unione europea e dalla revisione del Trattato firmata ad Amsterdam. Tale revisione è stata meno incisiva di quanto sarebbe stato opportuno in tema di riforme istituzionali interne necessarie per adattare il processo decisionale comunitario a un'Unione molto più grande dell'attuale. Pertanto, la Commissione propone di realizzare nel 2000 un'altra Conferenza intergovernativa con l'obiettivo concreto di adeguare il funzionamento istituzionale al futuro ampliamento.

1.3. Quanto alla strategia di preadesione, la Commissione propone di rafforzarla sin d'ora e di creare un nuovo strumento (il partenariato d'adesione), che consenta un approccio bilaterale ai diversi aspetti inerenti alla preparazione dei paesi con cui si avvieranno i negoziati di adesione, e anche una gestione integrata, programmata su base pluriennale e coerente dei fondi messi a disposizione dei paesi candidati tramite le nuove prospettive finanziarie.

1.4. Per far fronte al fabbisogno previsto in materia di aiuti di preadesione, la Commissione propone di integrare i fondi attualmente concessi, soprattutto attra-

verso il programma Phare, con contributi provenienti dai fondi comunitari (il Fondo agricolo e gli altri fondi strutturali), in modo da raggiungere la cifra di 3 miliardi di ecu annui durante tutto il periodo considerato.

1.5. Per quanto riguarda il periodo successivo all'adesione, la Commissione parte dall'ipotesi che nel biennio 2002-2003 verrà ammessa una prima ondata di paesi, e include nelle prospettive finanziarie i fondi a cui avranno accesso i nuovi Stati membri, fondi che cresceranno in volume fino a raggiungere circa 15,7 miliardi di ecu nel 2006.

1.6. Per quanto attiene alla politica agricola comune e alla coesione economica e sociale, la Commissione include nelle prospettive finanziarie i relativi importi, partendo dal presupposto che la riforma della PAC verrà approfondita, che l'Unione europea anticiperà gli effetti della prossima serie di negoziati dell'Organizzazione mondiale del commercio e che l'applicazione dei fondi strutturali avverrà in maniera più concentrata rispetto al passato, per cui nel periodo in esame verranno trasferiti nei nuovi Stati membri oltre 38 miliardi di ecu dei fondi strutturali, i quali si aggiungeranno ai 7 miliardi di ecu concessi a titolo di aiuti di preadesione.

## **2. Considerazioni generali**

2.1. L'obiettivo del presente parere del Comitato non è quello di analizzare nei dettagli le politiche e le misure concrete proposte dalla Commissione in merito alla PAC, alla coesione economica e sociale, alle politiche interne e all'ampliamento. Tali aspetti saranno oggetto di un parere complementare più particolareggiato, che il Sottocomitato elaborerà tenendo conto dei pareri e delle relazioni informative delle varie Sezioni interessate. Il presente parere è destinato al vertice di Lussemburgo, durante il quale si prenderà la decisione di aprire i negoziati con quei paesi candidati che, a giudizio del Consiglio dell'Unione europea, avranno già soddisfatto le condizioni necessarie. Vengono inoltre formulate considerazioni relative al quadro finanziario proposto per il periodo 2000-2006 e il Comitato affronterà in seguito la proposta di accordo finanziario interistituzionale, quando verrà presentata dalla Commissione.

2.2. Tenendo conto dei fattori di condizionamento esistenti e della portata delle sfide per la politica comunitaria, le proposte della Commissione costituiscono nel loro insieme una base concreta e dettagliata perché il dibattito sul futuro dell'Unione possa svilupparsi e creare le condizioni appropriate per le decisioni che si impongono. Il Comitato apprezza i riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nell'Agenda 2000 e spera che il complesso delle politiche comunitarie prenda in considerazione tale elemento in modo più deciso e positivo.

2.3. Sull'approvazione del primo quadro delle prospettive finanziarie pesarono il progetto di creazione del mercato interno e l'Atto unico, che conferì una nuova dimensione alla coesione sociale ed economica. Sull'approvazione del secondo quadro finanziario hanno inciso il progetto dell'Unione economica e monetaria e la revisione del Trattato firmata a Maastricht. Per quanto riguarda questo terzo quadro finanziario, i fattori da considerare sono il progetto di ampliamento dell'Unione europea con il graduale allargamento ai paesi candidati e la revisione del Trattato approvata a Amsterdam.

2.4. Il Comitato ritiene comunque che nell'elaborazione delle prospettive finanziarie la Commissione avrebbe dovuto tenere conto in maniera più approfondita e globale dell'entrata in vigore della terza fase dell'UEM e degli effetti sull'occupazione determinati dalle nuove sfide. Se la situazione si evolverà conformemente alle prospettive della Commissione, nei primi anni del prossimo secolo vi sarà in Europa la presenza concomitante di paesi partecipanti alla moneta unica, Stati membri non partecipanti, nuovi Stati membri con periodi transitori diversi, paesi candidati che negoziano l'adesione, paesi candidati partecipanti al partenariato di adesione e alla Conferenza europea da istituire.

### 3. Il contesto e le sfide del processo di integrazione comunitaria

3.1. Per rafforzarsi in tale nuovo quadro, l'Unione europea, tenendo conto della necessità di una maggiore identificazione del cittadino europeo con le sfide dell'approfondimento e dell'ampliamento, deve mantenersi coerente con i propri principi e continuare ad approfondire il processo di integrazione economica e sociale. La nuova fase dello sviluppo dell'Unione europea non potrà avere esito positivo se si tradurrà in misure tali da mettere in discussione quanto già conseguito nell'ambito delle diverse politiche comunitarie.

3.2. In riferimento alla politica agricola comune, la proposta della Commissione mira ad approfondire la riforma avviata nel 1992, ed è intesa ad anticipare i prossimi negoziati nell'ambito dell'OMC. La diminuzione dei prezzi sarà in parte controbilanciata dall'aumento

degli aiuti al reddito e dalla creazione di uno strumento di sviluppo rurale orizzontale, diverso da quello degli attuali fondi strutturali. Questa proposta sarà oggetto di un'analisi più dettagliata nel parere del Comitato in materia.

3.3. Per quanto riguarda la coesione economica e sociale, le proposte della Commissione hanno suscitato negli attuali beneficiari il timore che la diminuzione del volume di trasferimenti e della solidarietà tra gli attuali Stati membri possa compromettere i risultati già conseguiti nel recupero dei loro ritardi economici rispetto alle regioni e ai paesi maggiormente sviluppati dell'UE. Pertanto, prima di accettare gli orientamenti proposti dalla Commissione, il Comitato chiede di essere rassicurato sul fatto che questi ultimi non ribalteranno i progressi compiuti dall'Unione europea sul piano della coesione economica e sociale. Il Comitato analizzerà tali proposte in maggiore dettaglio in un parere separato.

3.4. La questione dell'occupazione assume nel contesto attuale un'importanza decisiva. Il Comitato si è pronunciato in varie occasioni sulla necessità di dare ai problemi dell'occupazione e del rafforzamento della competitività la priorità richiesta dai cittadini dell'Unione. Rafforzare la competitività dell'Unione europea, nella sua configurazione attuale o in quella futura, è una condizione per assicurare un andamento positivo dell'occupazione e per conseguire uno sviluppo sostenibile. Tali aspetti sono Stati trattati nel recente parere del Comitato destinato al vertice europeo sulla occupazione.

3.5. Un ampliamento dell'Unione della portata prevista costituisce una sfida enorme, poiché riguarda paesi con livelli di sviluppo economico molto inferiori a quelli degli attuali Stati membri. Malgrado la Commissione menzioni con frequenza il fatto che il PIL pro capite dell'insieme dei paesi candidati corrisponda al 32 % circa della media comunitaria, la realtà è che tale indicatore è calcolato in termini di «parità di potere d'acquisto» ed è utile solo per comparare i livelli di vita. Una valutazione più corretta dei problemi economici e sociali dell'ampliamento esige che l'indicatore venga calcolato in termini di «tassi di cambio». Così, secondo i dati Eurostat (il PIL della totalità dei paesi candidati non raggiunge il 4 % di quello comunitario, mentre la media del PIL pro capite corrisponde a circa il 13 % di quella comunitaria, il che mostra chiaramente l'entità dei progressi che ancora restano da compiere per rafforzare la competitività e l'inserimento di tali paesi nel mercato interno).

3.6. L'ampliamento del mercato interno e l'eliminazione dei controlli alle frontiere intracomunitarie rappresenta una questione chiave del processo di negoziazione. Le disparità dei livelli di sviluppo e di protezione sociale tra i paesi candidati e gli attuali Stati membri sono tali da giustificare in ogni caso l'inserimento di una fase intermedia nel processo di integrazione economica, per attuare l'unione doganale, rafforzare i meccanismi di solidarietà e definire i limiti alla libera circolazione delle persone e dei prodotti agricoli, come anche alla libera applicazione delle norme ambientali e sociali. Nella fase di preadesione andrebbe intensificato l'impiego degli aiuti finanziari dell'UE allo scopo di contribuire a creare e stabilizzare l'occupazione. La Commissione dovrebbe predisporre un Libro bianco sulla situazione e sulla politica sociale dei paesi candidati onde prendere in considerazione in maniera adeguata il problema della dimensione sociale sin dalla fase di preadesione.

3.7. La Commissione riconosce le difficoltà che le economie dei paesi candidati dovranno superare per poter competere e svilupparsi nel contesto del mercato interno. Tuttavia, i pareri su ciascuno di tali paesi esaminano le condizioni per l'applicazione del patrimonio normativo (acquis) comunitario, ma non si soffermano a sufficienza sui problemi posti dal processo di transizione economica ivi in atto, il quale è contraddistinto da esigenze diverse rispetto al recupero economico delle regioni con maggiore ritardo dell'attuale UE. Sarebbe pertanto più ragionevole definire la capacità di assorbimento delle economie di tali paesi non solo in funzione dei rispettivi PNL, ma anche della loro rispettiva formazione lorda di capitale fisso, onde stimolare gli investimenti tenendo anche in considerazione il loro fabbisogno in termini di capitale umano.

3.8. In materia di risorse, la proposta della Commissione di mantenere l'attuale quota dell'1,27 % del PIL come massimale per i pagamenti, così come deciso a Edimburgo, per i dodici Stati membri, consentirà di acquisire nel corso del periodo in esame altri 67 miliardi di ecu circa, se il tasso di crescita economica sarà quello previsto. Il bilancio comunitario passerebbe quindi da 98 miliardi di ecu nel 1999 a 115 miliardi di ecu nel 2006 (stanziamenti per impegni). Benché tale aumento possa essere ritenuto insufficiente data l'entità delle sfide che si delineranno per l'Unione europea all'inizio del 21° secolo, il Comitato accetta la proposta della Commissione di mantenere l'attuale massimale.

#### 4. Le sfide dell'ampliamento e le prospettive finanziarie

4.1. Nel parere in merito all'ampliamento<sup>(1)</sup>, il Comitato raccomanda che i negoziati vengano avviati contem-

poraneamente con tutti i paesi candidati, poiché ciò darebbe un forte segnale di incoraggiamento al processo di ampliamento, consentendo un accompagnamento maggiormente incisivo dei progressi compiuti da ciascun candidato nell'attuazione del patrimonio normativo (acquis) comunitario, nell'aumento della sua capacità di concorrenza nel mercato interno e nel consolidamento della democrazia.

4.2. I paesi candidati potranno diventare membri non appena si concluderanno i negoziati che li riguardano, senza dover aspettare la fine dei negoziati relativi agli altri paesi. I criteri per l'ammissione devono essere quanto più oggettivi possibile e basarsi non solo sulla capacità da parte dell'Unione europea di assorbire i nuovi Stati membri, ma anche sulla capacità di questi ultimi di rispettare i principi basilari del livello di integrazione che si registra nell'Unione europea, il quale differisce da quelli registrati in occasione degli ampliamenti precedenti.

4.3. La Conferenza europea proposta dalla Commissione per stabilire azioni comuni negli ambiti della politica estera e della lotta alla droga e alla criminalità va creata sin dall'inizio dei negoziati e deve coinvolgere tutti i paesi che hanno presentato domanda di adesione. Essa dovrebbe inoltre consentire un dialogo approfondito sugli orientamenti generali del programma Phare, e su quelli degli altri finanziamenti a disposizione dei paesi candidati, sì da coordinare meglio tali interventi, adeguandoli in maniera più soddisfacente alle esigenze dei paesi candidati.

4.3.1. I partenariati di adesione, che costituiranno lo strumento per approfondire le relazioni tra l'UE e ciascun paese candidato, vanno rafforzati e sviluppati in modo da analizzare meglio tutti i settori chiave relativi al rispetto dei criteri per l'apertura dei negoziati, e non solo le questioni legate all'«acquis» comunitario.

4.4. Tenendo conto degli interrogativi in merito alle probabili date di adesione dei vari paesi, e anche ai progressi di questi ultimi sul piano dell'adempimento e dell'osservanza dell'«acquis» comunitario, la Commissione dovrebbe elaborare una serie ristretta di prospettive finanziarie in base a diverse ipotesi relative alle date di adesione. Ciò eviterebbe l'incertezza e la necessità che le future discussioni tengano conto di più di un'ipotesi in riferimento al fattore variabile più critico per il periodo del prossimo quadro finanziario.

4.4.1. Sarà allora possibile concentrare lo sforzo di aiuti di preadesione sulla ristrutturazione economica dei paesi candidati nel quadro del partenariato proposto, realizzando nel frattempo la Conferenza intergovernativa per adeguare il Trattato, e tenendo conto inoltre dei problemi esistenti in ordine ai contributi degli attuali Stati membri che beneficiano in misura relativamente inferiore dei trasferimenti comunitari.

<sup>(1)</sup> Parere riguardante «L'ampliamento dell'Unione europea», adottato il 29. 10. 1997.

4.4.2. In merito a quest'ultimo aspetto, per quanto riguarda i costi e i benefici per i vari Stati membri, il Comitato benché concordi con la Commissione sul fatto che la valutazione dei benefici e dei vantaggi che ciascun paese trae dalla propria partecipazione al processo di integrazione non può limitarsi all'analisi dei rispettivi flussi finanziari da e verso il bilancio comunitario, ritiene necessario aprire un ampio dibattito su tali questioni, data l'importanza che i criteri di convergenza hanno attribuito agli aspetti di bilancio. Nell'ambito della revisione delle prospettive finanziarie, la Commissione non propone di modificare il sistema delle risorse proprie, poiché ciò renderebbe necessaria l'unanimità e l'eventuale ratifica parlamentare in taluni Stati membri, ma ritiene nondimeno importante creare le condizioni per un largo consenso sull'approvazione delle sue linee generali.

4.4.3. Per quanto attiene ai costi, le decisioni di Edimburgo hanno determinato una maggiore equità, in quanto i contributi al bilancio comunitario sono diventati sempre più proporzionali alla rispettiva ricchezza nazionale. Tuttavia, la situazione è più complessa relativamente ai benefici: le spese per la coesione economica e sociale beneficiano i paesi e le regioni che presentano una situazione di maggiore necessità, ma quelle per le politiche interne non hanno la stessa distribuzione e incidono negativamente sulla coesione. Soprattutto quelle per la politica agricola comune favoriscono in misura relativamente superiore i paesi che attuano tale politica da più tempo e che usufruiscono di aiuti più elevati, anche se la riforma del 1992 è venuta a riequilibrare e correggere tale situazione.

4.4.4. Le distorsioni che appaiono in seguito, quando si presentano calcoli sul saldo netto dei contributi da e verso il bilancio comunitario non dipendono in sostanza dall'entità delle risorse (i contributi degli Stati membri), bensì dal peso relativo delle diverse linee di spese comunitarie. Al riguardo, è ancora preponderante il peso delle spese agricole (circa il 50 % del totale), mentre le spese relative alle politiche strutturali rappresentano circa un terzo del totale.

4.4.5. Oltre a questi aspetti puramente contabili, non va dimenticato che i paesi maggiormente sviluppati dell'Unione europea sono anche quelli che più beneficiano sul piano economico e commerciale del processo di integrazione economica, dell'instaurazione del mercato interno e delle altre politiche interne. Per tale ragione le azioni strutturali sono state potenziate in passato, permettendo ai paesi meno sviluppati dell'UE di segnare un tasso di crescita economica superiore alla media

comunitaria. Anche per quanto riguarda l'ampliamento, gli studi disponibili mostrano che a trarre i maggiori vantaggi sul piano economico e commerciale saranno i paesi più vicini ai nuovi membri e quelli più sviluppati. Queste considerazioni non devono farci dimenticare che i motivi principali dell'ampliamento sono di natura politica e non economica.

4.4.6. La solidarietà è un principio della coesione economica e sociale, e le prospettive finanziarie relative ai quindici Stati membri dovrebbero portare avanti l'impegno di solidarietà nei confronti delle regioni e dei paesi più bisognosi, per consentire loro di consolidare i progressi già manifestatisi e di affrontare in condizioni migliori gli ulteriori sforzi che verranno richiesti dalla terza fase dell'UEM, dato che sarà più difficile far fronte al nuovo contesto concorrenziale. Tuttavia, secondo la proposta della Commissione contenuta nell'Agenda 2000, l'unica linea di bilancio che subirebbe dei tagli per gli attuali Stati membri nel corso del periodo in esame sarebbe quella inerente alla coesione economica e sociale (meno 10,1 miliardi di ecu sul totale accumulato durante il suddetto periodo rispetto alla situazione del 1999). Inoltre, la proposta della Commissione di mantenere le spese del Fondo di coesione a 2,9 miliardi di ecu (prezzi del 1997) appare incoerente, specie perché non è ancora dato stabilire quali paesi soddisferanno il criterio del PNL all'inizio e a metà del periodo di sei anni.

4.4.7. La Commissione dovrebbe effettuare un'analisi delle prospettive finanziarie per gli attuali Stati membri, tenendo conto delle ripercussioni che tali aspetti avranno sui singoli Stati e dei trasferimenti dai fondi strutturali. Ne risulterà una solida base di discussione sul futuro del bilancio comunitario. È certamente fondamentale che il bilancio comunitario consideri appieno gli aiuti che le regioni e i paesi più bisognosi necessitano per affrontare la terza fase dell'Unione economica e monetaria e soddisfare gli obiettivi della coesione economica e sociale, affinché si possano ridurre e infine eliminare le disparità economiche.

4.5. Benché ciò non sempre sia facile, è necessario trovare un equilibrio tra il principio di solidarietà comunitaria, le prospettive di rigore finanziario e di restrizioni di bilancio, e i costi e i benefici sociali e politici legati all'ampliamento dell'Unione europea. Si tratta di una decisione politica che per sua natura spetta al Consiglio dell'Unione europea. Il Comitato esorta il Consiglio a basarsi sulle proposte della Commissione per realizzare un progetto politicamente ambizioso, in linea con la costruzione di un'Unione europea più solida, più integrata e più solidale che è stata intrapresa negli

ultimi quindici anni, e nella quale numerosi cittadini hanno ravvisato un progetto comune per il futuro e non

una difesa a oltranza e a breve termine degli interessi nazionali.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

*ALLEGATO*

**al parere del Comitato economico e sociale**

L'emendamento seguente, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso dei dibattiti.

**Punto 4.4.1**

Modificare la prima frase del punto 4.4.1 nel seguente modo:

«In merito a quest'ultimo aspetto, per quanto riguarda i costi e i benefici per i vari Stati membri, il Comitato riconosce l'opportunità di fissare un livello di contributi, da e verso il bilancio comunitario, globalmente proporzionale alla prosperità relativa dello Stato membro interessato. Il Comitato concorda con la Commissione ...»

*Motivazione*

L'emendamento mira a far sì che il Comitato nella cosiddetta discussione sui «contributi netti» tenga conto del principio della capacità contributiva, generalmente accettato all'interno dell'UE. Tale discussione non deve riguardare la posizione netta assoluta di ogni Stato membro, ma il saldo dei contributi da e verso il bilancio comunitario, che in linea di massima deve essere proporzionale alla situazione di relativa prosperità dello Stato membro all'interno dell'UE.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 41, voti contrari: 105, astensioni: 18.

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulle azioni comunitarie concernenti il turismo (1995/1996)»

(98/C 19/30)

Il Comitato economico e sociale, in data 8 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sulla relazione di cui sopra.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lustenhouwer, in data 21 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, con 52 voti favorevoli, 3 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato economico e sociale ha preso nota con interesse della relazione della Commissione sulle azioni concernenti il turismo, intraprese a livello comunitario nel periodo 1995/1996. Il Comitato rileva che, accanto a questa relazione, la Commissione ha pubblicato un altro documento<sup>(1)</sup> riguardante le diverse azioni intraprese nello stesso periodo nel quadro della politica specifica condotta nel settore del turismo. Sulla scia delle osservazioni formulate in merito al Libro verde sul turismo<sup>(2)</sup> e della proposta del Consiglio relativa a un primo programma pluriennale a favore del turismo «Philoxenia»<sup>(3)</sup>, nel presente supplemento di parere il Comitato si limiterà ad esprimersi in merito ad alcuni aspetti salienti di natura fondamentale.

1.2. La relazione della Commissione sulle azioni comunitarie concernenti il turismo dimostra ancora una volta che le politiche dell'Unione interessano molti aspetti di tale settore.

Ciò è anche la logica conseguenza del fatto che la denominazione generica «settore del turismo» comprende in pratica numerosi tipi di aziende di parecchi settori, diffuse in tutta Europa. Tratto distintivo del settore del turismo è infatti la diversità delle imprese che ne fanno parte.

1.3. Il Comitato giudica positivamente il fatto che, pubblicando la relazione in esame, la Commissione renda noto che, con numerose sue azioni, l'Unione europea si occupa delle imprese del settore del turismo e delle persone ivi occupate. Se infatti ci si limitasse a considerare le sole azioni che rientrano nel quadro della politica specifica, con una portata molto limitata, si potrebbe avere l'immagine di un'attività comunitaria decisamente scarsa in questo settore.

1.4. Il Comitato deve tuttavia constatare che la relazione offre l'impressione di un approccio piuttosto generico. Esso ritiene che la Commissione debba sforzarsi di indicare con maggiore precisione quali mezzi finanziari vanno a diretto beneficio del settore non solo nel documento di lavoro precedentemente citato, ma proprio nella relazione in esame, che ha una portata giuridica maggiore ed una diffusione più ampia. Il Comitato invita inoltre la Commissione a misurare più in dettaglio gli effetti delle diverse azioni in termini di crescita dell'occupazione nel settore o di miglioramento della qualità del prodotto turistico. Questo tipo di analisi dei risultati agevola effettivamente le scelte per il futuro circa la direzione in cui proseguire le politiche o, meglio ancora, i settori in cui intensificarle.

## 2. La politica del turismo in relazione alle politiche a favore dell'ambiente e dei consumatori

2.1. Così come il Comitato ha rilevato in precedenti pareri sul turismo, l'importanza economica di questo settore ha dimensioni mondiali. Nonostante gli sviluppi estremamente positivi dell'industria del turismo, anche dal punto di vista occupazionale, la quota di mercato è tuttavia costantemente sotto pressione. I dati forniti dalla Commissione, ma anche dall'Organizzazione mondiale del turismo e dall'OCSE, indicano che negli ultimi anni l'importanza delle destinazioni concorrenti al di fuori dell'Europa è aumentata notevolmente, e che per quelli a venire si presentano uguali prospettive.

<sup>(1)</sup> Documento di lavoro della Commissione sulle azioni comunitarie riguardanti il turismo, Bruxelles, 11. 7. 1997, SEC(97) 1419.

<sup>(2)</sup> Comitato economico e sociale, parere sul tema «Il ruolo dell'Unione in materia di turismo — Libro verde della Commissione» (COM(95) 97 def.) — GU C 301 del 13. 11. 1995.

<sup>(3)</sup> Comitato economico e sociale, parere in merito a un primo programma pluriennale a favore del turismo europeo Philoxenia (1997-2000) (COM(96) 168 def.) — GU C 30 del 30. 1. 1997.

2.2. Sebbene siano principalmente le imprese stesse a rendere attraente il prodotto turistico, la natura del prodotto fa sì che le autorità locali, nazionali, ma sempre più anche comunitarie, assumano un importante ruolo nel conservare l'interesse dell'Europa come destinazione turistica.

2.3. Il prodotto turistico infatti non si riduce alla sola qualità dei mezzi di trasporto (aerei, treni ecc.) o degli alberghi, ma è determinato anche dalla qualità dell'ambiente in cui tale prodotto viene offerto. In questo senso entrano in gioco proprio quegli aspetti che possono essere decisamente influenzati dalla politica delle autorità: si pensi ad elementi come l'accessibilità, la sicurezza e la vivibilità in senso ampio (inquinamento).

2.4. Il Comitato ritiene inoltre che sia di importanza fondamentale per il settore turistico europeo raggiungere un equilibrio fra gli obiettivi comunitari quali lo sviluppo sostenibile, la coesione e gli obiettivi della promozione del settore del turismo, e ciò per ragioni di continuità e di occupazione.

2.5. Non è solo compito delle autorità trovare questo equilibrio; anche il settore stesso ha interesse a mantenere un ambiente pulito ed a migliorare l'accessibilità. Il Comitato ritiene che la politica ambientale europea debba tener maggiormente conto delle problematiche attinenti al turismo. L'Unione dovrà impegnarsi, ancor più di quanto non faccia ora, a garantire un equilibrio fra la politica ambientale e la promozione dell'imprenditorialità nel settore del turismo. Il Comitato attira l'attenzione sul fatto che tale impegno dev'essere fondato sia sulle reali possibilità delle imprese di questo settore, sia sugli obiettivi e/o sulle misure auspicabili da un punto di vista ambientale. In passato si è verificato che norme o regolamentazioni stabilite esclusivamente in base all'ottica ambientale siano a volte risultate assolutamente inattuabili per le imprese per svariate ragioni (tecniche e/o commerciali). I programmi dell'UE mirati a favorire il settore turistico nei «paesi terzi» dovranno garantire l'osservanza delle norme europee in materia di tutela ambientale.

2.6. È vero, come indica la relazione della Commissione, che la politica dell'Unione viene formulata tenendo conto di molteplici obiettivi. Uno di questi è, evidentemente, la promozione di un clima favorevole per le imprese del settore del turismo (la questione della tutela dell'ambiente è stata affrontata in precedenza). Ma è altresì vero che la politica dell'UE si occupa della posizione del consumatore, ovvero del turista. Anche l'Unione può contribuire a creare le condizioni essenziali

di sicurezza e garanzia per il turista in quanto consumatore senza per questo appesantire il carico amministrativo per le imprese del settore. A differenza di quanto avviene per altri «prodotti», nel caso del turismo è sempre il consumatore a spostarsi verso il prodotto, e non viceversa. Per questo motivo il consumatore deve avere la certezza della sua posizione giuridica, in particolare nel caso di destinazioni estere. Una sicurezza sul piano economico sarà maggiormente percepita dal consumatore dopo l'introduzione dell'Euro.

### 3. Turismo e occupazione

3.1. Come già affermato, il contributo del settore del turismo all'occupazione è notevole ed in continua crescita. Circa il 6 % della popolazione attiva è impiegato in questo settore, per un totale che si colloca attorno ai 9 milioni di persone, e si prevede che questa percentuale aumenterà fino a raggiungere il 9 % nel 2010<sup>(1)</sup>. In un paese come il Regno Unito si calcola che nell'anno 2000 il turismo sarà il principale settore produttivo. Per tale ragione, anche considerata la situazione occupazionale nell'Unione europea, tuttora grave, va dedicata particolare attenzione allo sviluppo dell'occupazione nel settore turistico-ricreativo. Il Comitato ritiene che per ogni misura attuata nel campo del mercato del lavoro, della formazione e della promozione di investimenti per creare posti di lavoro si debbano tenere in speciale considerazione i riflessi delle azioni intraprese sulle imprese del settore del turismo. È infatti da prevedere che questo settore crescerà, sempre che vengano soddisfatte le condizioni a cui il Comitato ha fatto riferimento nei pareri precedentemente citati, nel qual caso la crescita economica si trasformerà direttamente in creazione di posti di lavoro. Il settore del turismo impiega moltissima mano d'opera, e per molti aspetti presenterà questa caratteristica anche dopo l'introduzione di nuove tecnologie se ai necessari livelli verranno messe a punto misure che contribuiscano ad aumentare la competitività. Il Comitato indica al riguardo che le recenti tendenze alla concentrazione possono determinare cambiamenti essenziali in questo settore, che vanno valutati criticamente nell'ottica della politica di concorrenza.

3.2. Il Comitato si compiace dell'iniziativa intrapresa dalla presidenza lussemburghese e dalla Commissione di organizzare un convegno all'inizio del novembre 1997 sul tema «Turismo e occupazione». Il Comitato auspica che da questo convegno emergano raccomandazioni concrete per gli Stati membri e per la stessa Unione, che portino alla creazione di posti di lavoro più numerosi e di migliore qualità nelle imprese del settore turistico e

<sup>(1)</sup> WTTC, Travel and Tourism-Jobs for the millennium, Londra 1997.

che offrano maggiori prospettive di continuità per questo settore. Proprio perché il turismo è uno dei pochi settori che presenta una crescita occupazionale nell'Unione, il Comitato auspica che le raccomandazioni del convegno fungano anche da stimolo per il vertice speciale sull'occupazione in Europa. Se si considera l'occupazione in termini di adeguamento al mercato del lavoro, flessibilità e modelli di lavoro atipico, le esperienze registrate nel settore turistico (scambio delle migliori prassi nel senso del nuovo articolo 5 del nuovo capo «Occupazione» del progetto di trattato di Amsterdam) possono servire da esempio per altri settori in cui questi aspetti non sono ancora sviluppati.

3.3. Il Comitato ritiene inoltre che le raccomandazioni recentemente espresse dall'Organizzazione mondiale del turismo debbano essere oggetto di adeguata attenzione durante il convegno, e vadano tradotte in pratica. Nella dichiarazione di Madrid sullo sviluppo delle risorse umane nel turismo<sup>(1)</sup> il WTO:

- preme affinché tutti gli operatori conferiscano la priorità allo sviluppo delle risorse umane;
- invoca nuovi criteri favorevoli ad una istruzione generale e ad una formazione specializzata nel settore del turismo che permettano di far fronte nel migliore dei modi all'evolvere del contesto;
- riconosce che l'istruzione e la formazione sono alla base dello sviluppo delle professioni nel settore del turismo;
- contempla la messa a punto di norme e di sistemi di certificazione e di accreditamento universali per rafforzare i programmi esistenti e coadiuvare la creazione di nuovi sistemi di istruzione e formazione;
- raccomanda d'integrare nuove tecnologie e sistemi di informazione nell'istruzione e formazione nel settore del turismo;
- riconosce l'importanza della qualità e della professionalità in quanto fattori essenziali nella prestazione di servizi e nell'istruzione.

3.4. Visto l'alto tasso di occupazione in questo settore, principalmente costituito da piccole e medie imprese, durante il convegno si dovrà discutere ampiamente delle possibilità di abbassare i costi del lavoro. L'imposizione sul fattore lavoro e gli oneri sociali spesso fanno sì che il costo finale per il datore di lavoro risulti troppo

elevato per poter assumere nuovo personale. Occorrerà dunque ridurre sensibilmente il divario fra il costo complessivo per il datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore, senza però intervenire sulle retribuzioni, né mettere a repentaglio il finanziamento dei sistemi di previdenza sociale. Le eventuali misure non devono tuttavia riferirsi a singoli settori. Tale approccio, associato al miglioramento delle condizioni di lavoro, contribuirà inoltre a far diminuire il lavoro «nero», un fenomeno che in alcune regioni dell'Unione è sempre più legato all'impiego di lavoratori provenienti da paesi terzi che risiedono illegalmente nell'UE. D'altra parte in futuro dovrà essere consentito agli Stati membri di continuare ad applicare la tariffa IVA più bassa ai pernottamenti ed ai servizi di ristorazione.

#### 4. Conclusioni

4.1. In precedenti pareri<sup>(2)</sup> il Comitato si è dichiarato favorevole, con una maggioranza di voti, all'inserimento nel Trattato UE di un articolo specifico sul turismo. Rileva ora che questo manca nel Trattato di Amsterdam. Il Comitato esprime la propria delusione per il fatto che, da quanto è dato sapere, durante la conferenza intergovernativa che ha preceduto il Trattato di Amsterdam non si è praticamente tenuto conto, quanto al merito, di questo desiderio espresso sia dal Comitato sia dal Parlamento europeo<sup>(3)</sup>.

4.2. Quanto alla proposta relativa a un programma pluriennale a favore del turismo («Philoxenia»), il Comitato deve inoltre constatare con rammarico che, a più di un anno dalla presentazione da parte della Commissione, in seno al Consiglio non è stato ancora raggiunto un consenso al riguardo. Si rallegra che per il bilancio del 1997 il Parlamento europeo abbia comunque previsto un importo pari a 4 milioni di ecu, e lo invita a destinare lo stesso importo alla politica del turismo anche nei prossimi anni. Il Comitato ritiene che il Consiglio non possa continuare ancora a lungo ad ignorare i desideri del Comitato e del Parlamento circa una politica comunitaria più avanzata nel settore del

<sup>(1)</sup> Convegno del WTO «Human capital in the Tourism Industry of the twenty-first Century» Madrid, 21-23 gennaio 1996.

<sup>(2)</sup> Comitato economico e sociale, parere sul tema «Il ruolo dell'Unione in materia di turismo — Libro verde della Commissione» (COM(95) 97 def.) — GU C 301 del 13. 11. 1995; Comitato economico e sociale, parere in merito a un primo programma pluriennale a favore del turismo europeo Philoxenia (1997-2000) (COM(96) 168 def.) — GU C 30 del 30. 1. 1997.

<sup>(3)</sup> L'ultima risoluzione sul turismo, Parlamento europeo, 12. 6. 1997, PE 260.312.

turismo<sup>(1)</sup>. Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa lussemburghese, annunciata dal Presidente di turno del Consiglio «Turismo»<sup>(2)</sup>, di inserire nuovamente

(<sup>1</sup>) Cfr. in particolare la Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato del 24 aprile 1997 — GU C 150 del 19. 5. 1997. Al punto 21 della risoluzione, il Parlamento si rammarica del fatto che l'obiettivo di rafforzare la competitività di una categoria molto importante di PMI, vale a dire quella del settore turistico, non sia considerato abbastanza importante per meritare azioni specifiche da parte della Comunità e, ancor meno, una specifica politica comunitaria, e L. Harrison (PSE). Parlamento europeo, resoconto integrale delle sedute, 10. 6. 1997: «Ogniqualevolta si parla di turismo a livello di Consiglio o di Stati membri, sembra che tutti, senza eccezione, si disimpegnino. Basta parlare di turismo ed i loro cervelli sono già a rosolarsi sulla spiaggia. Basta citare il principale settore economico europeo ed i responsabili delle decisioni diventano indecisi. Si rilassano ancora di più nelle sedie a sdraio per abbronzarsi con compiacimento, ritenendo che questo settore europeo di punta non abbia bisogno né d'aiuto né di comprensione».

(<sup>2</sup>) Presentazione del turismo comunitario e del programma della presidenza lussemburghese alla Commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo da parte di Fernand Boden, Presidente di turno del Consiglio «Turismo», ministro del Ceto medio e del Turismo del Granducato di Lussemburgo, il 3. 9. 1997.

«Philoxenia» nel suo programma. Il Comitato sollecita il Consiglio a prendere una decisione, ancora nel corso di quest'anno, in merito a tutti gli aspetti della proposta della Commissione, e che un segnale positivo così chiaro si traduca in attività concrete a beneficio del settore, dei suoi addetti e dei consumatori del prodotto turistico.

4.3. Per quanto riguarda gli elementi del programma Philoxenia, il Comitato ritiene che in ogni caso il coordinamento orizzontale della politica turistica nel contesto della politica generale dell'Unione, e lo scambio di informazioni in merito ai vari sviluppi negli Stati membri debbano essere attuati quanto prima. Sicuramente il primo aspetto, la cosiddetta integrazione della politica turistica in attività pertinenti ad altri tipi di politica (tutela del consumatore, ambiente, trasporti, fondi strutturali, ricerca nei campi tecnico e scientifico ecc.), vista la mancanza di un titolo specifico nel Trattato, è più che mai un impegno politico che la Commissione ma anche il Consiglio, dovranno assumere.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'accesso alla formazione permanente nell'Unione»**

(98/C 19/31)

La Commissione, in data 12 maggio 1997, 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 relazione di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Rodríguez García Caro, in data 17 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 30 ottobre 1997, nel corso della 349ª sessione plenaria, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. Nel giugno del 1993 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'accesso alla formazione professionale permanente (93/404/CEE) finalizzata principalmente ad agevolare e promuovere una formazione continua, fondata su basi solide, durante tutta la vita attiva del lavoratore.

1.2. La raccomandazione si articola attorno a tre assi fondamentali:

1.2.1. Un obiettivo generale basato sul principio secondo cui tutti i lavoratori devono poter accedere alla formazione permanente nell'arco della vita attiva.

1.2.2. Quindici obiettivi specifici che permettono di realizzare quanto disposto, lasciando agli Stati membri ed alle parti sociali la responsabilità dell'attuazione.

1.2.3. Un dispositivo di sorveglianza dell'evoluzione e delle tendenze a livello nazionale e comunitario.

1.3. Conformemente a quanto previsto dalla raccomandazione, il dispositivo di sorveglianza poggia sui seguenti elementi:

- relazioni nazionali sui provvedimenti adottati;
- dispositivo di sostegno al dialogo sociale;
- relazione europea di valutazione sull'accesso alla formazione permanente.

1.4. Il Comitato è stato consultato in merito alla proposta di raccomandazione, ed ha formulato il parere adottato a maggioranza durante la sessione plenaria del 25 marzo 1993 <sup>(1)</sup>.

1.5. Le osservazioni formulate dal Comitato possono essere così sintetizzate:

- sostegno alla proposta per l'importanza attribuita alla formazione professionale ed al miglioramento dell'accesso alla formazione, con grande beneficio

dei lavoratori, dei datori di lavoro e della stessa competitività dei sistemi nazionali e di quello europeo;

- strategia comune delle parti sociali nel quadro del dialogo sociale per migliorare l'accesso alla formazione permanente nell'ambito della Comunità e a livello nazionale, creando le strutture idonee ad attuarla;
- le parti sociali sono l'indirizzo ideale per la raccomandazione;
- importanza di completare ed integrare la formazione permanente a carico delle imprese con un efficace sistema di formazione sia pubblico che privato;
- potenziamento degli istituti di formazione pubblici e privati soprattutto per promuovere il reinserimento delle categorie svantaggiate nel mercato del lavoro grazie all'apposito sostegno del Fondo sociale europeo;
- poca trasparenza nell'informazione che ostacola l'accesso alla formazione;
- promozione dell'accesso alla formazione nelle piccole imprese e nei settori in difficoltà, migliorando le modalità di accesso dei rispettivi lavoratori alla formazione permanente;
- appoggio al suggerimento della Commissione di esaminare la possibilità di stipulare accordi quadro sull'accesso alla formazione nell'impresa;
- mancato sostegno alle disposizioni in materia di congedi dal lavoro e di monte ore destinato alla formazione per la realizzazione di progetti personali in materia di formazione;
- taluni obiettivi e contenuti della formazione permanente, non contemplati dalla proposta, andrebbero tenuti in debito conto ai fini dell'organizzazione e del finanziamento della formazione permanente;
- sviluppo di nuovi metodi di insegnamento;
- creazione di una «tessera europea della formazione professionale» che indichi i corsi e i cicli di formazione iniziale seguiti, l'esperienza professionale e le attività di formazione permanente;

<sup>(1)</sup> GU L 181 del 23. 7. 1993 — «Raccomandazione del Consiglio del 30 giugno 1993 sull'accesso alla formazione professionale permanente».

- importanza delle relazioni dei governi nazionali;
- mancanza di dati statistici in merito alla formazione permanente a livello nazionale e comunitario, e loro necessità.

1.6. A quattro anni dalla pubblicazione della raccomandazione, la Commissione presenta la relazione da essa prevista, al triplice obiettivo di:

- valutare i progressi generali realizzati negli Stati membri;
- proporre, in base alle relazioni ricevute, nuove linee di azione;
- intavolare un dibattito in merito alle politiche da attuare in materia.

## 2. Relazione della Commissione

2.1. La Commissione consulta il Comitato in merito ad una relazione dettagliata il cui primo capitolo offre un'eloquente sintesi delle relazioni nazionali sulle misure adottate nei diversi Stati membri per promuovere, favorire e stimolare l'accesso alla formazione permanente in base agli obiettivi specifici della raccomandazione.

Il primo capitolo della relazione chiarisce inoltre brevemente la posizione delle parti sociali in merito all'applicazione a livello nazionale delle raccomandazioni del Consiglio.

2.2. Nel secondo capitolo, sulla scorta di dati e informazioni provenienti da diverse fonti, la Commissione effettua un'analisi della situazione che evidenzia i principali fattori di distorsione nell'accesso alla formazione permanente nell'intera Unione e nei singoli Stati membri ed elabora una proiezione delle prospettive future.

2.3. La relazione sulla quale il Comitato deve pronunciarsi presenta infine delle conclusioni tratte dall'analisi del documento, che si basano sulla metodologia utilizzata e sugli obiettivi perseguiti dalla raccomandazione. La relazione si conclude con tre orientamenti di base mirati ad arricchire il dibattito ed a garantire in futuro la continuità di questa azione comunitaria.

2.3.1. Le conclusioni sul procedimento possono riepilogarsi come segue:

- procedimento di elaborazione di relazioni nazionali positivo;
- importanza della partecipazione delle parti sociali;
- apprezzamento del duplice procedimento di elaborazione delle relazioni;

- soddisfazione per le iniziative volte a promuovere l'accesso alla formazione, sia attraverso le politiche degli Stati membri, sia attraverso le azioni di imprese e sindacati;

- miglioramento della conoscenza della realtà attraverso sistemi quali l'indagine comunitaria sulla formazione continua;

- futura definizione di indicatori;

- intenzione di pubblicare i risultati delle relazioni per migliorarne l'utilizzo;

- apprezzabile raggiungimento di obiettivi nonostante la natura giuridica dello strumento utilizzato;

- presentazione di proposte sugli strumenti necessari per proseguire l'azione comunitaria.

2.3.2. Le conclusioni in termini di obiettivi possono essere riassunte come segue:

- la formazione permanente è un fattore determinante per lo sviluppo delle competenze del lavoratore e quindi anche per la competitività delle imprese e per la possibilità di occupazione dei lavoratori;

- esistono profonde disparità per quanto riguarda il livello di accesso; occorre quindi portare avanti la promozione dell'accesso alla formazione;

- tali differenze producono grandi sperequazioni fra i lavoratori, suscettibili di ripercuotersi sulle loro future possibilità di lavoro;

- l'accesso alla formazione permanente costituisce un elemento del più vasto obiettivo dell'istruzione e della formazione per tutto l'arco della vita;

- i principali progressi si registrano negli Stati che già erano avanzati in termini di accesso; ciò può acuire le disparità nazionali. Per ridurre tale divario, la programmazione dei fondi strutturali deve tener conto di questa situazione;

- la diversificazione rende le varie possibilità e modalità di accesso difficilmente visibili;

- apprezzamento positivo delle iniziative adottate per permettere ai lavoratori di valutare le proprie competenze;

- necessità di potenziare lo sviluppo di un'effettiva parità di accesso alla formazione per tutto l'arco della vita ed alle nuove competenze.

2.3.3. Gli orientamenti per le azioni successive definiti nella relazione per alimentare il dibattito

nell'ambito della Comunità, possono essere riepilogati come segue:

- stabilire a livello comunitario condizioni comuni per promuovere l'accesso alla formazione permanente, nel contesto di una concertazione con le parti sociali;
- migliorare il procedimento di elaborazione di relazioni in base alla definizione di criteri comuni che permettano, a termine, la valutazione comparativa, avvalendosi di tutte le possibilità esistenti a livello comunitario;
- favorire le tendenze per il futuro, attuali solo a breve termine data la velocità dei cambiamenti, in modo da stimolare e potenziare l'accesso alla formazione permanente attraverso le nuove vie che si stanno mettendo al servizio della società.

### 3. Osservazioni

#### 3.1. Osservazioni di carattere generale

3.1.1. Il Comitato sottolinea la necessità di promuovere, stimolare e favorire le misure volte a consentire l'accesso alla formazione permanente a tutti i lavoratori e a tutte le lavoratrici nell'arco della loro vita attiva. Tale obiettivo è necessario per le imprese e legittimo per i cittadini.

3.1.2. In linea con la parità di diritti riconosciuta da tutte le costituzioni degli Stati membri ai propri cittadini, tale principio va garantito ed evidenziato in maniera particolare. Esso è stato, e deve continuare ad essere, l'asse principale attorno al quale sviluppare le iniziative che verranno proposte successivamente alla presentazione della relazione in esame.

3.1.3. Seppur nella consapevolezza delle difficoltà che, nella maggior parte dei casi, ciò comporta, viene condivisa l'opinione secondo la quale è necessario impiegare strumenti di valutazione della realtà per avvicinarsi quanto più possibile ad essa.

In tale contesto, il Comitato concorda con la metodologia impiegata per elaborare la relazione finale. Come illustrato nella relazione in esame, l'apporto di punti di vista diversi, a volte contrastanti, ma tutti ispirati dalla stessa volontà di migliorare l'accesso alla formazione, si materializza in un prezioso sistema metodologico che offre un'ampia visione dei risultati ottenuti in sede di applicazione della raccomandazione.

3.1.4. Ciononostante, il Comitato ritiene che non si sia ancora raggiunto il sistema ottimale di elaborazione delle relazioni sull'evoluzione e le tendenze, in materia di accesso alla formazione permanente. Esso va quindi migliorato alla ricerca, se non dell'unanimità, del mag-

gior consenso possibile, in modo da poter esaminare la realtà nazionale e comunitaria evitando al massimo le distorsioni.

Il Comitato appoggia le iniziative che verranno intraprese per uniformare i criteri di elaborazione delle relazioni degli Stati e delle parti sociali. Un'armonizzazione in questo settore non costituisce un'ingerenza o un'interferenza con le competenze degli Stati membri, ma aiuta a comprendere, sulla base di parametri comparabili, la situazione dell'accesso alla formazione in tutti gli Stati dell'Unione.

3.1.5. Il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale vanta una lunga e feconda esperienza di assistenza alla Commissione in materia di promozione e sviluppo a livello comunitario della formazione professionale iniziale e permanente.

Il Comitato esprime la propria sorpresa per la mancanza di riferimenti al contributo fornito del CEDEFOP in materia di formazione professionale. La Commissione dovrebbe tenerne conto in quanto ulteriore elemento dell'impegno volto a favorire l'accesso alla formazione permanente.

3.1.6. Le imprese devono adattarsi alle esigenze del mercato. Il lavoratore si vede pertanto costretto ad adeguare le proprie competenze personali al gioco sempre più marcato della domanda e dell'offerta nella nostra economia di mercato. La competitività richiede uno sforzo da parte delle imprese ed uno sforzo parallelo dei lavoratori, che devono acquisire le conoscenze necessarie per cogliere le sfide poste dal raggiungimento di livelli più elevati di competitività.

In tal senso, l'accesso alle competenze si configura come una priorità che i datori di lavoro ed i lavoratori devono riconoscere in modo inequivocabile. Per questi ultimi il fatto di rimanere indietro, di non poter migliorare le proprie competenze, può rappresentare un grave handicap per il loro futuro professionale.

3.1.7. Nel contesto di ciò che rappresenta la formazione permanente in quanto responsabilità condivisa fra imprenditori e lavoratori, spetta agli imprenditori creare condizioni propizie alla formazione dei lavoratori, mentre l'iniziativa di riqualificarsi incombe a questi ultimi. Non serve a nulla prevedere la realizzazione obbligatoria di corsi di formazione se coloro che devono seguirli non sono convinti della loro necessità.

Si ritiene dunque particolarmente importante, anzi decisivo, promuovere tutte le misure suscettibili di stimolare la formazione professionale permanente onde evitare di giungere ad una situazione paradossale in cui i meccanismi di accesso alla formazione vengano resi più agevoli ma la gente non creda nella capacità della formazione di migliorare la propria qualificazione professionale.

3.1.8. In un momento in cui la disoccupazione colpisce un'ampia percentuale della popolazione dell'Unione, l'istruzione e la formazione permanente nell'arco della vita attiva del lavoratore sono elementi indispensabili per migliorare la qualificazione personale ed acquisire le competenze che questa società, così competitiva, esige da coloro che accedono al mercato del lavoro. Non va dimenticato che le possibilità di occupazione e di promozione sono direttamente collegate al livello di formazione dei lavoratori; per tale motivo le parti sociali, gli Stati membri e la Commissione devono, di congiunto, favorire l'accesso alla formazione permanente per tutto l'arco della vita.

### 3.2. Osservazioni di carattere particolare

3.2.1. Il Comitato concorda con l'obiettivo comunitario contenuto nell'orientamento d'azione n. 1 del documento presentato dalla Commissione. Esprime comunque riserve sulla definizione di condizioni comuni per promuovere l'accesso. Sotto il profilo della parità di accesso tra uomini e donne andrebbe in ogni caso fatto uno sforzo particolare.

La partecipazione attiva delle parti sociali nel processo di concertazione è necessaria e insostituibile per raggiungere un equilibrio fra l'obiettivo stesso e l'ipotesi di azione proposta.

3.2.2. La lettura della relazione sembra indurre a proiettare una realtà di ciascuno Stato a seconda della provenienza del documento. Le relazioni nazionali sembrano così tendere, secondo il testo in esame, ad esprimere un giudizio sulle misure adottate in funzione del raggiungimento di obiettivi specifici della raccomandazione, sorvolando su eventuali carenze in altri campi di attuazione.

Non bisogna limitarsi a massimizzare il cammino compiuto; è necessario coinvolgere gli Stati membri nello sforzo teso a conseguire l'obiettivo finale della raccomandazione.

3.2.3. In linea con l'argomentazione precedente, la posizione assunta dalle parti sociali nelle rispettive relazioni ha formato oggetto di particolare attenzione nel documento della Commissione.

Effettivamente la Commissione individua, ma non condivide, le diverse opinioni espresse dalle parti sociali sui progressi compiuti in materia di accesso alla formazione permanente. Secondo la CES non è stato realizzato alcun effettivo progresso, mentre secondo l'UNICE si sono registrati grossi passi avanti.

Le parti sociali devono far prova di una certa autocritica nei propri giudizi; è comunque indiscutibile che tutte le parti interessate devono necessariamente assumere un'ottica diversa a seconda del proprio ruolo di osservatori e, soprattutto, di attori.

La definizione di criteri uniformi per l'elaborazione delle varie relazioni potrebbe apportare un elemento di maggiore obiettività nelle opinioni espresse dalle diverse parti sulla situazione dell'accesso alla formazione nei rispettivi Stati membri e nell'Unione.

3.2.4. Per quanto riguarda il punto 1.3 della relazione, il Comitato discorda con l'affermazione perentoria ivi contenuta. Le parti sociali assumono spesso posizioni divergenti a causa della legittima difesa degli interessi che rappresentano; ciò che non sembra rispondere alla realtà è che le posizioni riassunte dalla relazione possano essere definite totalmente discordanti.

A dimostrazione di ciò, la stessa relazione illustra a parte delle posizioni convergenti, evidenziate qui di seguito:

- a) Le parti sociali concordano nel sottolineare che la portata e la diffusione della raccomandazione sono state molto limitate, e che quest'ultima non è sufficientemente conosciuta negli Stati membri. Si ritiene che la Commissione e gli Stati membri debbano agire più energicamente in questa direzione.
- b) Le parti sociali concordano inoltre sull'evoluzione positiva dei dispositivi di sostegno e di incentivazione delle PMI e delle imprese in fase di riconversione industriale. Pur riconoscendo gli sforzi attuati dagli Stati membri, il Comitato auspica che le azioni intraprese in questa direzione continuino ad essere rafforzate.
- c) Entrambi esprimono inoltre preoccupazione per la formazione delle persone meno qualificate, e convengono sul fatto che in questo settore si sono registrati pochi progressi. In tal senso, è necessario il maggior sostegno possibile degli Stati membri per far sì che i cittadini dispongano di pari opportunità e qualifiche per entrare nel mondo del lavoro con una base di conoscenze accettata. Ciò deve costituire una priorità se si vuole evitare di acuire il divario fra i più qualificati, ovvero coloro per cui l'accesso alla formazione è più facile, ed i meno qualificati, le cui possibilità di accedere ad un miglioramento delle competenze sono ostacolate dalla situazione stessa in cui si trovano.
- d) Giova infine menzionare la speciale attenzione che secondo le parti sociali meritano i giovani disoccupati. Gli imprenditori sono consapevoli della necessità di procedere ad un coordinamento con gli organismi che offrono una formazione a questa fetta della popolazione, per far sì che le qualifiche rispondano effettivamente alle esigenze del mercato del lavoro.

3.2.5. In linea con le argomentazioni sopraenunciate, sarebbe opportuno un riferimento alle informazioni ottenute dall'indagine comunitaria sulla formazione permanente.

Le sorprese riservateci ultimamente dai sondaggi svolti in altri campi, quanto ad approssimazione, sconsigliano

di prendere come riferimento sistemi fondati sulla raccolta di opinioni o informazioni, privi di un supporto che consenta di verificare le informazioni fornite volontariamente dagli intervistati.

Il Comitato giudica eccessivamente tassative le affermazioni contenute in tutto il punto 2.1 della relazione poiché esse si basano, secondo la relazione stessa, principalmente sui risultati dell'indagine.

3.2.6. Il Comitato non intende togliere credibilità ai risultati della relazione; vuole invece ribadire la necessità di cercare e individuare indicatori secondo quanto espresso al sesto paragrafo del punto 3.1 della relazione della Commissione. In definitiva, occorre cercare strumenti affidabili che consentano agli Stati membri ed alla Commissione di conoscere l'evoluzione dell'accesso alla formazione permanente, in modo da eliminare al massimo la soggettività dell'informazione.

3.2.7. Secondo la Commissione i risultati dell'analisi delle diverse relazioni nazionali costituiscono una base incoraggiante. A giudizio del Comitato ciò può essere esatto per determinati Stati ma non per l'intera Unione.

In futuro occorrerà concentrare gli sforzi principalmente su coloro che versano nelle situazioni più difficili. La raccomandazione sembra partire dal presupposto che il grado di responsabilizzazione e le iniziative varino da uno Stato membro all'altro. È perciò prioritario prevedere misure finalizzate ad un livellamento all'interno dell'Unione, innanzitutto per equilibrare l'accesso alla formazione nei vari Stati attraverso iniziative condotte soprattutto in quelli che più si discostano dalle medie comunitarie.

3.2.8. Il Comitato invita la Commissione e gli Stati membri a concentrare gli sforzi in base ad un semplice spirito di solidarietà verso coloro che presentano i maggiori problemi di qualificazione, ovvero i giovani

disoccupati, i disoccupati di lunga data, i disoccupati ultraquarantenni, i lavoratori scarsamente qualificati ecc. Come accade in altri settori, saranno coloro che, in maniera ripetuta e continuata, avranno accesso ai mezzi di formazione, a godere delle maggiori possibilità di formazione, distanziandosi così sempre di più da chi, per la propria situazione professionale, dispone di un più difficile accesso alla formazione.

3.2.9. Il Comitato evidenzia la necessità di insistere sull'importanza della formazione iniziale. Occorre adeguare l'istruzione e la formazione dei giovani alle prospettive cui dovranno far fronte al momento di integrarsi nella società in generale e nel mondo del lavoro in particolare.

I programmi educativi devono tenere maggiore conto delle esigenze di formazione cui dovranno rispondere i giovani per poter entrare nella difficile competizione per il lavoro.

Questa è l'importanza della formazione per tutto l'arco della vita, ed in tal senso il Comitato esprime il proprio fermo appoggio puntando sulle iniziative attuate a questo fine.

Le parti sociali acquisiscono in tale prospettiva un ruolo rilevante e determinante nelle politiche da seguire in materia; qualsiasi iniziativa su questioni connesse alla formazione permanente dei lavoratori richiede quindi la loro presenza attiva se si vuole garantire l'efficacia delle misure.

3.2.10. Il Comitato desidera infine esprimere la propria opinione sul ruolo che spetta ai diversi attori istituzionali. Ritiene, sì, che la Commissione e gli Stati membri debbano dare un impulso normativo a tutto questo processo, ma rivendica il massimo livello di competenze per le parti sociali in quanto forze attive nella realizzazione pratica degli obiettivi.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alle statistiche congiunturali»<sup>(1)</sup>

(98/C 19/32)

Il Consiglio, in data 29 luglio 1997, 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 «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Vasco Cal, in data 14 ottobre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 52 voti favorevoli e due astensioni, il seguente parere.

1. Il Comitato economico e sociale approva la proposta di regolamento in esame, il cui obiettivo è fare in modo che le statistiche congiunturali sulle imprese fornite alla Comunità siano più affidabili, esaurienti, aggiornate e soprattutto più comparabili, onde permettere di controllare meglio l'evoluzione del mercato interno ma anche di definire meglio le politiche interne dell'Unione europea, comprese quella monetaria e quella sociale.

2. Il Comitato ritiene che la proposta tenga conto in maniera sufficiente del principio di sussidiarietà, poiché viene richiesto agli Stati membri di fornire i dati previsti ma si lascia loro la scelta del metodo di raccolta delle informazioni.

3. Il Comitato si compiace della preoccupazione della Commissione di non rendere più gravosi gli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese. D'altra parte, una ripartizione dei dati in base alle dimensioni delle imprese permetterebbe, dopo un certo tempo, di

conoscere meglio gli effetti del ciclo economico sulle imprese secondo la loro classe di grandezza.

4. Esso reputa che il dispositivo previsto dovrebbe essere adattato alle esigenze delle politiche degli Stati membri in materia di occupazione e al ruolo specifico di coordinamento che l'Unione europea deve svolgere in tale contesto in base alle disposizioni del Trattato di Amsterdam. In particolare, le statistiche sulle imprese dovrebbero essere più dettagliate per quanto riguarda l'occupazione, riportando per esempio il numero di ore lavorate anche nei settori del commercio e dei servizi al pari di un indicatore delle ore di lavoro straordinario in tutti i settori.

5. Il Comitato si rammarica che il modulo «Altri servizi» non sia compreso nel rilevamento periodico e spera che gli studi pilota proposti ne giustifichino quanto prima l'inserimento.

6. Ritiene infine indispensabile che le parti sociali e le organizzazioni socioprofessionali possano rapidamente disporre di statistiche congiunturali sulle imprese, onde poter svolgere il proprio ruolo in maniera ottimale.

<sup>(1)</sup> GU C 267 del 3. 9. 1997, pag. 1.

Bruxelles, 30 ottobre 1997.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 2201/96 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli»

(98/C 19/33)

Il Consiglio, in data 15 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato ha deciso di affidare al relatore generale Sabin il compito di preparare i lavori del Comitato in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 ottobre 1997, nel corso della 349<sup>a</sup> sessione plenaria, con 82 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Il Comitato rileva che la proposta di modifica dell'OCM degli ortofrutticoli trasformati, recentemente sottoposta a riforma nel 1996, riguarda soltanto la ripartizione interna della quota francese di pomodori destinati alla trasformazione senza incidere sulle quote degli altri Stati membri.

1.1. La riforma dell'OCM effettuata nel 1996 comportava una riduzione di 24 000 tonnellate della quota francese globale. Tale diminuzione riguardava sia la quota relativa al concentrato di pomodoro sia quella concernente «altri prodotti».

1.2. La riforma del 1996 ha parimenti reso impossibile il trasferimento di quantitativi tra i diversi gruppi di prodotti in caso di superamento dei quantitativi fissati per uno dei gruppi.

1.3. La quota di pomodori destinati ad «altri prodotti» attribuita alla Francia non rispecchiava pertanto la realtà della produzione nazionale, dato che tra la produzione effettiva e la quota stabilita sussisteva un divario di circa 15 000 tonnellate.

1.4. Il Consiglio «Agricoltura» riunitosi nel giugno 1997 ha deciso di chiedere alla Commissione di proporre

una modifica della ripartizione della quota francese tra gruppi di prodotti per le campagne 1997/1998 e 1998/1999, per diminuire la quota riguardante i pomodori pelati in ragione di 15 000 tonnellate e per aumentare dello stesso volume la quota relativa ad altri prodotti.

2. La proposta della Commissione applica la Decisione del Consiglio del giugno 1997. La quota proposta rispecchia più fedelmente la produzione effettiva dell'industria francese di trasformazione di pomodori, senza però tradursi in un aumento della quota totale attribuita alla Francia. Inoltre, un aumento della quota francese relativa ad «altri prodotti» in ragione di 15 000 tonnellate non avrà ripercussioni negative sugli altri Stati membri produttori, dato che, in materia di pomodori trasformati, la Francia è autosufficiente solo al 35-40 %. I dati attuali indicano altresì che, per la campagna 1997, non saranno raggiunte le quote comunitarie. In conclusione, la proposta in oggetto non incide in alcun modo sul bilancio, consentendo addirittura di realizzare un modesto risparmio, visto che ai pomodori pelati viene assegnato un aiuto medio ponderato superiore a quello stabilito per i pomodori destinati ad «altri prodotti».

2.1. Il Comitato accoglie pertanto con favore la proposta della Commissione.

Bruxelles, 29 ottobre 1997.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS