

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>Sessione di novembre 2000</b>	
2001/C 116/01	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Prism — Iniziative regionali» (Osservatorio del mercato unico) .....	1
2001/C 116/02	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Prism — Iniziative transfrontaliere» (Osservatorio del mercato interno) .....	7
2001/C 116/03	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il reciproco riconoscimento nel mercato unico» .....	14
2001/C 116/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Comunicazione della Commissione — Sfide per la politica delle imprese nell'economia fondata sulla conoscenza», e — alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005)» .....	20

Prezzo: 24,50 EUR

IT

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario ( <i>segue</i> )	Pagina
2001/C 116/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante ventesima modifica della Direttiva 76/769/CEE del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (paraffine clorate a catena corta)» .....	27
2001/C 116/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma comunitario pluriennale inteso a incentivare lo sviluppo e l'utilizzo dei contenuti digitali europei nelle reti globali e a promuovere la diversità linguistica nella società dell'informazione» .....	30
2001/C 116/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le disposizioni relative all'ora legale»	37
2001/C 116/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche» e — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche» .....	38
2001/C 116/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale» .....	43
2001/C 116/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale » .....	48
2001/C 116/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno» .....	51
2001/C 116/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia» .....	54
2001/C 116/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che proroga per un periodo massimo di un anno il finanziamento di taluni piani di miglioramento della qualità e della commercializzazione approvati a norma del titolo II bis del Regolamento (CEE) n. 1035/72» .....	56
2001/C 116/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA)» ed — alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 388/77/CEE per quanto riguarda il regime di imposta sul valore aggiunto applicabile a determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici» .....	59

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaio ( <i>segue</i> )	Pagina
2001/C 116/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, in relazione alla durata di applicazione dell'aliquota minima in materia di aliquota normale, la Direttiva 77/388/CEE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto» .....	67
2001/C 116/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale e l'informazione da pubblicare su detti valori (versione codificata)» .....	69
2001/C 116/17	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 — Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005)», e — alla «Proposta di decisione del Consiglio concernente il programma relativo alla strategia quadro comunitaria in materia di parità tra uomini e donne (2001-2005)» .....	70
2001/C 116/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006)» .....	75
2001/C 116/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla politica della gioventù» .....	84
2001/C 116/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che proroga taluni programmi d'azione comunitari concernenti la salute pubblica, adottati dalle Decisioni n. 645/96/CE, n. 646/96/CE, n. 647/96/CE, n. 102/97/CE, n. 1400/97/CE e n. 1296/1999/CE e modifica dette decisioni» .....	96
2001/C 116/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che proroga il programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia in materia di diritto civile (Grotius-civile)» .....	97
2001/C 116/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità» .....	99
2001/C 116/23	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «PRISM 2000» (Osservatorio del mercato unico) .....	106
2001/C 116/24	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero» .....	113
2001/C 116/25	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori» .....	117
2001/C 116/26	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la Decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario» .....	128

## II

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Prism — Iniziative regionali»  
(Osservatorio del mercato unico)**

(2001/C 116/01)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 gennaio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pezzini, in data 27 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

**1. Premessa**

1.1. A partire dal 1999, l'Osservatorio del mercato unico del Comitato economico e sociale avvia un'inchiesta europea, chiamata «Prism» (Progress Report «Initiatives in the Single Market»), sulle iniziative prese in loco, tanto dalle amministrazioni nazionali e locali quanto dagli attori economici e sociali, per adattarsi alle nuove poste in gioco del mercato unico (introduzione dell'euro, intensificazione della concorrenza, nuovi campi di cooperazione, ostacoli di informazione e di cooperazione ecc.).

1.2. Gli obiettivi di Prism, definiti dall'Osservatorio, possono essere riassunti come segue:

- Sviluppare un approccio innovativo al mercato unico, dal basso verso l'alto, per integrare l'approccio tradizionale di Bruxelles, dall'alto verso il basso.
- Valorizzare e fare conoscere le migliori pratiche «in loco».

— Su tali basi, redigere un elenco delle iniziative politiche e normative dell'Unione europea che sarebbero auspicabili al fine di favorire, accompagnare e sviluppare tali iniziative.

— Assicurare un apporto originale e operativo del Comitato nella discussione sul mercato unico e sulla rete Internet: tra tutte le iniziative questa sarà l'iniziativa del Comitato stesso.

— Affermare così la missione del Comitato come mediatore tra soggetti socioeconomici e istituzioni della CE.

1.3. Secondo l'Osservatorio del Comitato, le iniziative perseguite, direttamente collegate all'adattamento del mercato interno europeo, potrebbero far parte delle seguenti quattro categorie:

**A. Informazione e supporto**

- Informazione operativa degli utenti (pubblicazioni, colloqui, Internet, formazione, mezzi di informazione).

— Valutazione mirata della situazione del mercato unico (inchieste, sondaggi, mezzi di informazione).

#### B. *Mediazione*

— Mediazione di fronte agli ostacoli e ai problemi che si presentano (mediazione a livello nazionale, transnazionale, europeo, negoziazione diretta di una soluzione al problema).

#### C. *Partenariati*

— Partenariati europei per facilitare l'apertura (gemellaggi, scambi, cooperazioni, accordi, fusioni).

— Utilizzazione in comune di risorse per rafforzare la competitività (poli, sponsorizzazioni, club di PMI, sostegno linguistico).

#### D. *Accordi e codici di condotta*

— Semplificazione delle procedure amministrative (sportello unico, mutuo riconoscimento, codici di comportamento).

— Valorizzazione dell'immagine nei confronti della concorrenza (qualificazione, certificazione, denominazione di origine, etichetta, diploma, carta).

## 2. **Impostazione del programma di lavoro**

2.1. Il concetto di «Europa delle regioni» rileva ad un tempo la varietà e la diversità ambientale e culturale del mosaico territoriale che compone l'Unione europea e l'esigenza di una sempre più forte cooperazione.

2.2. La molteplicità di tradizioni e di assetti sociali costituisce una ricchezza inestimabile, ma questo non vuol dire che faciliti automaticamente la creazione del mercato unico o l'aggregazione sovranazionale europea.

2.3. Alcune regioni sono già impegnate nella ricerca di soluzioni, mentre altre lasciano che i problemi siano risolti a livello nazionale o dell'UE.

2.4. L'obiettivo del parere è quello di individuare le prassi ottimali e valutare la possibilità di diffonderle in altre regioni.

2.5. Tenuto conto che il programma Prism, nell'ambito del programma generale dell'Osservatorio del mercato unico, entro l'anno 2001 esaminerà almeno una regione per ogni Stato membro (15-18), si dovrà prevedere un piano di lavoro basato su un numero ristretto di temi prioritari in modo da poter rilevare dati omogenei e facilmente confrontabili.

2.6. Una prima discriminante è costituita dal separare le materie che riguardano la sussidiarietà in modo da non esaminare tematiche che hanno un livello sovra-regionale di elaborazione e soluzione. A questo proposito si potrebbe prevedere un confronto con il Comitato delle regioni.

2.7. Nella scelta delle regioni da esaminare si dovrebbe tener conto non tanto delle diversità quanto delle eventuali omogeneità economiche in modo da poter confrontare le risposte su problemi simili.

2.8. Sempre per semplificare il confronto, le quattro categorie di cui al punto 1.3 dovrebbero essere applicate a quattro settori prioritari:

— agricoltura

— industria

— ambiente

— uso dei fondi strutturali.

2.9. Si dovrebbero porre domande specifiche sui seguenti punti:

— programmi di informazione sulla moneta unica

— programmi di sviluppo dell'occupazione

— competitività.

2.10. Tenuto conto delle precedenti considerazioni è stato utilizzato il questionario in allegato e sulla base delle audizioni e delle risposte pervenute, sono state tratte le seguenti osservazioni.

## 3. **Osservazioni generali**

3.1. Dalle risposte emergono più critiche, come era facile aspettarsi, che valutazioni positive.

3.2. È comunque interessante notare che tutti partono dalla premessa che le iniziative regionali, al di là delle incongruenze e delle contraddizioni, assolvono a due principi fondamentali: gli aiuti comunitari sono uno stimolo all'azione e i risultati dei programmi producono un ravvicinamento significativo tra le regioni.

3.3. Si può quindi affermare che le misure intese a rafforzare la coesione hanno determinato una riduzione delle disparità regionali.

3.4. Per quanto riguarda le critiche queste si sono appuntate in particolare su:

- concorrenza
- allargamento UE
- informazione
- concertazione e partenariato
- decentramento gestionale
- trasparenza controlli e verifiche
- valore aggiunto dei programmi.

3.5. A tutt'oggi persistono ancora problemi di concorrenza dovuti in gran parte a diversità e difetti di trasposizione della normativa europea nelle legislazioni nazionali, mentre è necessario che gli attori economici siano soggetti a condizioni di concorrenza eque, indipendentemente dal luogo in cui operano.

3.6. Se dovessero permanere rilevanti squilibri avremmo conseguenze negative, poiché si accentuerebbe il differenziale di sviluppo tra gli Stati membri a scapito della coesione economica e sociale dell'UE.

3.7. È quindi essenziale dotarsi di regole sempre più certe in grado di conciliare le dinamiche di sviluppo con la garanzia di coesione, soprattutto in previsione del prossimo futuro allargamento dell'UE.

3.7.1. L'allargamento, di cui nessuno nega l'importanza politica e sociale, comporterà al primo impatto un aumento delle disparità di sviluppo tra regione e regione e il rapporto tra più poveri e più ricchi aumenterà, anche se in maniera non esattamente quantificabile.

3.7.2. Per alleggerire e graduare tale impatto sarà necessario rafforzare le misure previste nell'agenda 2000 per la strategia di preadesione.

3.8. Malgrado gli sforzi prodotti gli attori economici, così come i cittadini europei, lamentano la scarsità e la puntualità di informazione, dovuta alle barriere linguistiche e culturali, alla carenza di canali di diffusione, alle difficoltà del linguaggio burocratico.

3.9. Per quanto riguarda il partenariato e la conseguente concertazione la grande maggioranza è convinta della bontà di questi strumenti, ma segnalano difficoltà di attuazione dovute alla contrapposizione di interessi, a volte particolari, o alla manifestazione di opposizioni radicali agli obiettivi dei singoli progetti.

3.10. Una nota positiva riguarda il decentramento gestionale poiché tutti coloro che hanno potuto praticarlo, per la verità ancora una minoranza, hanno notato e apprezzato i vantaggi dello snellimento burocratico, della facilitazione delle procedure, della velocità dei finanziamenti e della puntualità dei controlli.

3.10.1. Si pronuncia invece diversamente la maggioranza degli attori ancora soggetti a regole e procedure fortemente centralizzate, che rallentano e a volte bloccano a tempo indeterminato l'attuazione dei programmi, ma soprattutto per la poca trasparenza dei risultati dei controlli e delle verifiche.

3.11. Infine una questione spinosa e difficile da dirimere perché richiederebbe confronti comparativi e giudizi di merito: il valore aggiunto dell'attuazione dei programmi.

3.11.1. Poiché gli obiettivi del progetto Prism sono dichiarati, possiamo segnalare le risposte su come non dovrebbero essere concepiti i programmi:

- iniziative singole e non coordinate in un quadro più ampio
- rapporto costo-beneficio fuori mercato
- distribuzione di finanziamenti «a pioggia»
- nullo o basso grado di innovazione.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Queste osservazioni sono riferite specificamente alle singole domande del questionario.

#### 4.2. *Impatto MU*

La maggioranza delle risposte indica che i migliori risultati si sono verificati nel campo economico e giudica che quelli sociali, amministrativi e culturali potranno svilupparsi in tempi più lunghi, ma attualmente non sono valutabili.

#### 4.3. *Libera circolazione*

Si riscontrano difficoltà prioritariamente riguardo alla libera circolazione delle persone e secondariamente dei capitali; per le merci e i servizi non sembrano esserci particolari problemi.

#### 4.4. *Diritto di stabilimento*

I casi segnalati sono sporadici e comunque le uniche difficoltà sono di carattere amministrativo.

#### 4.5. *Riconoscimento titoli*

La stragrande maggioranza denuncia forti difficoltà nel riconoscimento di titoli di media specializzazione e medio-bassa qualifica.

#### 4.6. *Fondi strutturali*

Nel merito si rileva una contraddizione di fondo in quanto sono più appetibili i programmi che offrono aiuti finanziari, in particolare se riguardano opere di carattere infrastrutturale, mentre sono quasi inutilizzati quelli che propongono sostegni alla formazione, al coordinamento e ai servizi di base che, nelle intenzioni della comunità, dovrebbero essere utili in particolare alle PMI.

#### 4.7. *Mezzi e canali di informazione*

A parte la questione precedentemente trattata sull'informazione d'accesso, il quadro complessivo per la diffusione delle informazioni appare desolante.

4.7.1. Tranne alcuni progetti di grande dimensione che, per il loro palese interesse generale, hanno facile accesso alla

stampa e alla televisione e che a volte dispongono di canali e mezzi propri; per il resto non si può dire lo stesso e questo a discapito: degli operatori economici che non possono trarre il maggior profitto dalle opportunità di mercato, degli utenti per la carenza di informazioni operative, della valorizzazione dell'immagine nei confronti della concorrenza.

4.7.2. A latere va segnalato un fenomeno preoccupante denunciato praticamente da tutti: la diffusa carenza di informazione sull'euro, a poco più di un anno dal suo ingresso.

### 5. **Conclusioni**

5.1. Bisogna tenere conto che Prism è un programma in itinere che prevede periodiche inchieste e relative audizioni e che le considerazioni di questo parere derivano dai risultati di due audizioni, una generale a Bruxelles, in data 13 luglio 1999 e una particolare a Lisbona in data 24 febbraio 2000.

5.2. Sulla base del lavoro svolto appare poco opportuno trarre conclusioni definitive se non quella di individuare un elenco di temi sui quali l'Osservatorio del mercato unico dovrebbe svolgere un approfondimento al fine di produrre raccomandazioni e proposte operative alle istituzioni europee, nazionali e regionali.

5.3. L'elenco che segue non è esaustivo e può essere allargato qualora il CES lo ritenga necessario:

- accesso e diffusione dell'informazione
- aggiornamento regole di concorrenza
- decentramento gestionale
- criteri standard per l'identificazione delle migliori prassi.

5.4. Tenuto conto dei primi importanti risultati si dovrebbe prevedere un'accelerazione del programma Prism al fine di seguire con maggiore puntualità gli sviluppi del MU.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHs

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale****1. Questionario**

1.1. Che impatto ha avuto la realizzazione del Mercato interno europeo per lo sviluppo della vostra regione

- nel campo economico?
- nel campo sociale?
- nel campo amministrativo?
- nel campo culturale?

1.2. Gli attori socioeconomici della vostra regione incontrano difficoltà nei principi di:

- libera circolazione delle persone?
- libera circolazione delle merci?
- libera circolazione dei servizi?
- libera circolazione dei capitali?

1.3. Vi sono ostacoli nel principio della libera concorrenza?

1.4. Viene rispettato il diritto di stabilimento?

1.5. È applicato il principio di riconoscimento dei titoli?

1.6. Le risorse a disposizione dai fondi strutturali hanno contribuito, nella vostra regione, alla realizzazione del Mercato interno?

1.7. Potete citare una o più iniziative assunte nella vostra regione per trarre maggior profitto dalle opportunità del Mercato unico, ad esempio:

- informazione operativa degli utenti (pubblicazioni, colloqui, corsi di formazione);
- valutazione mirata della situazione del Mercato unico (inchieste, sondaggi);
- partenariati europei per facilitare gli scambi (gemellaggi, cooperazioni, accordi, fusioni);
- valorizzazione dell'immagine nei confronti della concorrenza (qualificazione, certificazione, denominazione d'origine, etichetta, diploma);

- utilizzazione in comune di risorse per rafforzare la competitività (poli, sponsorizzazioni, club di PMI, sostegno linguistico, progetti di ricerca, rapporto con incubatori di imprenditorialità);
- infrastrutture dedicate alla cooperazione e agli scambi;
- programmi d'azione specifici sostenuti istituzionalmente, tecnicamente e finanziariamente per favorire l'apertura europea della regione.

1.8. Potete citare iniziative per rimuovere gli ostacoli alla libertà di scambio, in particolare nei riguardi delle PMI, per esempio:

- semplificazione delle procedure amministrative (sportello unico, mutuo riconoscimento, codici di comportamento)
- agevolazioni del credito
- tassazioni e fisco
- mediazione di fronte agli ostacoli e ai problemi che si presentano (mediazione a livello nazionale, transnazionale, europea, negoziazione diretta).

1.9. Quali raccomandazioni vorreste fare, tenendo conto delle vostre esperienze regionali, che meriterebbero di essere oggetto di iniziative a livello comunitario, riguardanti ad esempio:

- promozione dell'occupazione e della mobilità (formazione, qualificazione, avvicinamento della legislazione sociale);
- informazione sulla moneta unica euro;
- rimozione delle barriere amministrative e fiscali;
- la «concorrenza competitiva» tra le regioni in materia sociale, fiscale e di aiuti pubblici all'investimento.

1.10. Sareste disponibili a trasferire la vostra esperienza e le vostre iniziative in altre regioni europee?

---

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Prism — Iniziative transfrontaliere»  
(Osservatorio del mercato interno)**

(2001/C 116/02)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 28 gennaio 1999, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3 del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Malosse, in data 27 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Il progetto «Prism» dell'Osservatorio del mercato unico del CES**

1.1. A partire dal 1999, l'Osservatorio del mercato unico (OMU) del Comitato economico e sociale ha avviato un'inchiesta europea, chiamata «Prism» (Progress Report «Initiatives in the Single Market»), sulle iniziative prese in loco, tanto dalle amministrazioni nazionali e locali quanto dagli attori economici e sociali, per affrontare le nuove sfide del mercato unico (introduzione dell'euro, intensificazione della concorrenza, nuovi campi di cooperazione, ostacoli all'informazione e alla cooperazione ecc.).

1.2. Gli obiettivi di Prism, definiti dall'Osservatorio, possono essere riassunti come segue:

- Sviluppare un approccio innovativo al mercato unico, dal basso verso l'alto, per integrare l'approccio tradizionale di Bruxelles, dall'alto verso il basso.
- Valorizzare e fare conoscere le migliori pratiche «in loco».
- Su tali basi, redigere un elenco delle iniziative politiche e normative dell'Unione europea che sarebbero auspicabili al fine di favorire, accompagnare e sviluppare tali iniziative.
- Assicurare un apporto originale e operativo del Comitato nella discussione sul mercato unico e sulla rete Internet: tra tutte le iniziative questa sarà l'iniziativa del Comitato stesso.
- Affermare così la missione del Comitato come mediatore tra soggetti socioeconomici e istituzioni della CE.

1.3. Secondo l'Osservatorio del Comitato, le iniziative perseguite, direttamente collegate all'adattamento al mercato unico europeo, potrebbero far parte delle seguenti sette categorie:

*A. Informazione e sostegno*

- Informazione operativa degli utenti (pubblicazioni, colloqui, Internet, formazione, mezzi di informazione).
- Valutazione mirata della situazione del mercato unico (inchieste, sondaggi, mezzi di informazione).

*B. Procedure per risolvere problemi*

- Mediazione di fronte agli ostacoli e ai problemi che si presentano (mediazione a livello nazionale, transnazionale, europeo, negoziazione diretta di una soluzione al problema).

*C. Partenariato*

- Partenariati europei per facilitare l'apertura (gemellaggi, scambi, cooperazioni, accordi, fusioni).
- Utilizzazione in comune di risorse per rafforzare la competitività (poli, sponsorizzazioni, club di PMI, sostegno linguistico).

*D. Accordi, codici di condotta*

- Semplificazione delle procedure amministrative (sportello unico, mutuo riconoscimento, codici di comportamento).

— Valorizzazione dell'immagine nei confronti della concorrenza (qualificazione, certificazione, denominazione di origine, etichetta, diploma, carta).

## 2. Programma di lavoro del gruppo di studio «Prism — Iniziative transfrontaliere»

2.1. Come contributo al progetto «Prism» viene avviata un'iniziativa per identificare gli elementi costitutivi delle migliori pratiche nelle zone frontaliere. In parallelo, sono state promosse azioni per identificare le migliori pratiche a livello nazionale e a quello regionale. Occorre quindi definire esattamente il tipo di iniziative specifiche per le regioni frontaliere che possono essere avviate. A tal fine è stato necessario analizzare la nuova problematica delle zone frontaliere.

2.1.1. È in questo spirito che è stata organizzata, dopo l'audizione generale tenutasi a Bruxelles il 21 aprile 1999, un'audizione a Trieste il 15 novembre 1999. In questa occasione si sono evidenziati contemporaneamente i limiti del processo (difficoltà nel selezionare le migliori iniziative, pareri contraddittori sulla qualità delle iniziative) nonché l'esistenza di numerosi ostacoli frontaliere in una regione confinante con paesi non membri dell'UE. Dopo questa audizione è stato deciso di concentrarsi su una serie di criteri che consentano di misurare meglio, dal punto di vista qualitativo, l'impatto delle iniziative transfrontaliere e di formulare raccomandazioni relative alla diffusione di buone pratiche. A tale scopo, l'audizione organizzata a Lussemburgo ha avuto l'obiettivo di verificare in pratica questo nuovo approccio basato su criteri ben definiti.

2.1.2. L'audizione di Lussemburgo, organizzata il 21 luglio 2000 sotto gli auspici del «Consiglio economico e sociale della Grande Regione» ha registrato pieno successo, consentendo di valutare delle iniziative, alcune già in atto, altre ancora in corso, o in fase progettuale, in base alla serie di criteri che erano stati determinati. In occasione di tale audizione sono state presentate iniziative meritevoli di figurare fra le «buone pratiche» da riprendere e valorizzare nel quadro dei lavori dell'Osservatorio del mercato unico. Alcune di tali iniziative hanno ispirato le proposte contenute nel presente parere. L'audizione ha anche consentito di comprovare un metodo per recensire gli elementi che condizionano la buona riuscita delle migliori iniziative, di individuare le possibili cause di fallimento e di formulare proposte sui metodi di diffusione. Su tale base è inoltre possibile per il gruppo di studio formulare una serie di raccomandazioni riguardanti i programmi europei che potrebbero intervenire a favore della cooperazione transfrontaliera, fra cui in particolare il programma Interreg, identificato come l'inquadramento tecnico e finanziario di riferimento, e di fare evolvere in tal modo il quadro legislativo europeo e nazionale.

2.2. Va sottolineato che tale tema rimanda alle proposte già elaborate dal Comitato nel parere sull'analisi comparativa<sup>(1)</sup>, che sosteneva l'opportunità di un approccio regionale, preferibile ad una visione nazionale. D'altra parte, l'approccio nazionale adottato dalla Commissione ha sortito finora risultati molto modesti. Tuttavia tale metodo è stato rilanciato in maniera eclatante dal Consiglio europeo straordinario di Lisbona del marzo 2000, che ha conferito all'analisi comparativa il rango di nuovo metodo di lavoro prioritario per l'Unione europea. È in questo nuovo contesto che si colloca l'iniziativa Prism dell'Osservatorio del mercato unico: raccomandare un nuovo approccio fondato sull'analisi comparativa nei confronti del mercato unico. Piuttosto che basarsi sull'identificazione degli esempi, tale approccio privilegerà i metodi che abbiano consentito di ottenere risultati positivi significativi e durevoli.

## 3. Analisi della problematica delle zone frontaliere

### 3.1. Problemi connessi alla storia delle regioni transfrontaliere

3.1.1. Le frontiere odierne sono il risultato dello sviluppo delle nazioni a partire dal XIX secolo. Prima di allora, e malgrado le difficoltà dei trasporti, le zone frontaliere erano spazi di mobilità e di scambi culturali, umani ed economici. Il visitatore straniero in Europa rimane dunque colpito dalle similitudini architettoniche o culturali nel Mediterraneo, nell'Europa del Reno o del Danubio, nelle Fiandre, nell'Europa balcanica ecc. La definizione di frontiere amministrative e, soprattutto, l'organizzazione di Stati «centrati su se stessi» in base alla nozione di «nazione» hanno a poco a poco frantumato l'unità geografica e culturale di questi spazi, rendendoli, tranne alcune eccezioni, territori frammentati, spesso nemici, e nel migliore dei casi, ignoranti gli uni degli altri.

3.1.2. Tra i fenomeni che caratterizzano la fine del XX secolo vi è un problema che si presenta in maniera contraddittoria, quello delle frontiere e della loro esistenza: da una parte il controllo dei flussi economici e commerciali è oggetto ovunque di una maggiore vigilanza, d'altra parte, la costituzione di una vasta zona economica e politica che si traduce nella soppressione di migliaia di chilometri di frontiere. Si pone dunque il problema dell'identità e del futuro della situazione delle regioni transfrontaliere.

<sup>(1)</sup> Parere in merito alla «Comunicazione della Commissione: L'analisi comparativa della competitività — uno strumento destinato agli operatori economici ed alle autorità» (doc. COM(97) 153 def.) (GUC 296 del 29.9.1997, pag. 8).

3.1.3. Cinquant'anni di costruzione europea non sono ancora riusciti a cancellare veramente le fratture provocate dallo sviluppo delle nazioni e dalla creazione delle frontiere. Malgrado la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, di cui si constata d'altronde tuttora l'imperfezione, occorre riconoscere che il concetto di nazione ha ancora largamente il sopravvento sulla nozione di spazio frontaliero. Se le frontiere non esistono più sotto forma di barriere fisiche, esse sopravvivono a livello mentale, in particolare attraverso i comportamenti e le abitudini. Ciò spinge l'Unione europea a interrogarsi sulla validità degli strumenti messi a punto per favorire la ricomposizione di uno spazio europeo di cooperazione.

3.1.4. Le frontiere erano/sono una conseguenza della separazione tra i vari Stati, ma le regioni transfrontaliere non sono definite da rapporti di vicinanza geografica? Qual è, d'altra parte, l'importanza della vicinanza a una frontiera? Al giorno d'oggi, il vantaggio decisivo consiste di solito nelle scadenze ravvicinate, dovute alla flessibilità dell'apparato produttivo. Nonostante la prossimità geografica, il riconoscimento reciproco delle strutture e delle procedure nazionali comporta ostacoli tali che occorre l'aiuto di specialisti per superarli.

3.1.4.1. Nel quadro del mercato unico ci si chiede come situare le regioni rispetto alle frontiere. Le vecchie frontiere hanno lasciato delle tracce nelle economie delle regioni transfrontaliere. Le migrazioni quotidiane dei lavoratori costituiscono ad esempio un segno visibile delle economie transfrontaliere. In tale contesto, è evidente che gli scambi transfrontalieri permettono di accrescere i risultati e la competitività delle regioni.

3.1.5. Le politiche di isolamento sono ormai anacronistiche. Se le barriere sono destinate a sparire, occorre inventare nuove forme di relazione; è la sfida cui devono far fronte le regioni transfrontaliere nel quadro del mercato unico. D'altra parte a cosa serve inventare procedure e strutture mirate al ravvicinamento se, contemporaneamente, le strutture ed il funzionamento degli Stati nazionali nella realtà mantengono e anzi a volte approfondiscono le rotture?

## 3.2. *Ipotesi tradizionali della penalizzazione delle regioni transfrontaliere*

3.2.1. Nella letteratura economica, la frontiera è spesso valutata come fattore artificiale di distorsione delle zone di

mercato, che limita generalmente lo sviluppo economico a causa del funzionamento e dell'aumento dei costi di investimento.

3.2.2. Da un punto di vista strettamente economico, il mantenimento di una frontiera fisica o «invisibile» costituisce quindi un freno allo sviluppo economico. Occorre in effetti insistere sulle frontiere invisibili: lingua, comportamenti, atteggiamento delle amministrazioni, problemi culturali ecc. Tali «barriere invisibili» vengono evocate sempre più spesso per spiegare il fatto che i territori frontalieri, situati all'interno di un'Unione europea senza frontiere, continuano ancora a vivere «voltandosi le spalle».

3.2.3. Uno dei grandi insegnamenti tratti dall'audizione di Trieste è stato quello di constatare che l'Unione europea, grazie ai suoi programmi e finanziamenti, costituisce l'unico vero contrappeso al frazionamento e alla divisione. Sfortunatamente si ha l'impressione che tali programmi, più che stimolare la volontà dei partner locali, abbiano risvegliato un «appetito» di cooperazione per il loro interesse finanziario. Inoltre l'azione europea appare in questo caso irrilevante di fronte al peso delle frontiere reali e delle barriere invisibili.

3.2.4. In un contesto molto diverso, l'audizione di Lussemburgo ha soprattutto messo in luce il dinamismo degli attori locali, che hanno spesso anticipato i programmi europei avviando iniziative esemplari di cooperazione in campo economico, sociale o culturale. I programmi europei, accolti con molto favore, hanno certamente consentito di conferire una maggiore portata a tali iniziative. Tuttavia il loro funzionamento, spesso macchinoso e burocratico, può anche rappresentare un ostacolo alla cooperazione. Si rileva che solo alla fine degli anni '80, con il lancio dei programmi Interreg, la Commissione europea si è preoccupata del fenomeno delle zone frontaliere. L'audizione di Lussemburgo ha anche evidenziato l'importanza delle strutture che possono favorire la cooperazione: il vertice politico della Grande Regione, il Consiglio economico e sociale, le conferenze consolari, i gruppi sindacali ecc. Tali strutture rappresentano altrettanti mezzi per superare le barriere invisibili, poiché fungono da contrappeso alle tendenze nazionalistiche, certo naturali, ma che rischiano di frenare la costruzione di veri spazi economici transfrontalieri all'interno del Mercato unico.

## 4. **Per un nuovo quadro di riferimento per l'analisi delle zone frontaliere**

4.1. Una zona transfrontaliera, pur costituendo una parte di territorio nazionale, è necessariamente al tempo stesso una

zona di separazione e di contatto. Può costituire una zona di tensione, ma rappresenta nel contempo un'anticipazione del paese vicino e può pertanto avere una forte funzione di richiamo.

4.2. Nell'attuale fase della costruzione dell'Unione europea si parla a volte di «Europa senza frontiere» e di «Europa delle regioni». Il primo obiettivo indica chiaramente la volontà di sopprimere le frontiere. Il secondo approccio, pur prevedendo anch'esso la soppressione delle frontiere, apre la strada ad altri limiti, di ordine geografico, socioculturale, linguistico, strutturale.

Si passa da una situazione di frontiera che separa a quella di frontiera intesa come zona di contatto.

4.3. In tale contesto pertanto, il gruppo di studio «Iniziativa transfrontaliere» deve appoggiarsi su ipotesi che, invece di evidenziare gli effetti dell'esistenza di barriere, promuovano il superamento di tali barriere e la creazione di zone di contatto atte a consentire la cooperazione interregionale e la trasformazione progressiva degli spazi frontalieri in spazi transfrontalieri.

4.3.1. Se ci si colloca in una prospettiva di assetto territoriale, l'obiettivo a lungo termine della cooperazione è la creazione di territori transfrontalieri, che generino iniziative e progetti comuni, che siano «bacini» di vita e di solidarietà, dotati di strutture di scambio a livello di coordinazione e di animazione. Un progetto di tale portata va ulteriormente definito e costruito attorno a interessi di solidarietà e strategie comuni.

4.3.2. Le audizioni tenute confermano l'idea secondo cui questo nuovo approccio deve corrispondere al livello operativo degli enti pubblici aventi competenza nei settori di cooperazione definiti; a tal fine occorre mettere in rete gli operatori e lavorare in comune. La partecipazione degli attori economici e sociali a questa dinamica ne rappresenta uno dei fattori determinanti; tale processo deve assumere una forma consultiva (esempio del CES della Grande Regione) ma anche operativa (esempio delle cooperazioni consolari).

4.4. Partendo dalla constatazione che le barriere invisibili sono le più difficili da superare e che l'esistenza di Stati o

regioni «centrati su se stessi» continui a pesare in maniera negativa, il nuovo quadro di analisi accentua l'evoluzione della zona di frontiera in zona di contatto. Non si tratta invero di cercar di negare la realtà nazionale, bensì di riequilibrarla. Lo spazio frontaliero, più avrà preso atto di queste barriere e cercato di superarle, più potrà trasformarsi in zona di contatto, mentre in altre regioni le frontiere restano delle barriere a causa del contesto politico, o della scarsa mobilità degli attori sul campo o di disparità economiche troppo accentuate.

4.5. Per identificare correttamente i successi ed i fallimenti registrati nel ravvicinamento frontaliero, appare opportuno definirli in termini di strutture, di metodi e di prodotti.

4.5.1. Per «strutture» si intendono i dispositivi formali che concretizzano un accordo di cooperazione di qualsiasi tipo: industriale, sociale, giuridico, istituzionale, ecc. In questo quadro, le buone e cattive pratiche riguarderanno i problemi incontrati e le modalità per superarli.

4.5.2. Per «metodi», s'intendono le condizioni in cui si svolgono le iniziative: esistenza di aiuti europei, sostegno degli enti territoriali e degli Stati, componente di partenariato dei progetti e, in particolare, il coinvolgimento degli attori economici e sociali locali, comprese le donne, i giovani e le categorie sociali più deboli, buona preparazione dei progetti attraverso studi preliminari di fattibilità, meccanismi di controllo e valutazione permanente, diffusione dei risultati ecc.

4.5.3. Per «prodotti» s'intende in particolare il valore aggiunto europeo delle azioni condotte, la dimensione sociale del progetto, la reale adeguatezza rispetto alle esigenze, l'effettiva valorizzazione dei risultati in modo che le iniziative sortiscano un vero effetto di massa e non restino allo stadio sperimentale, ecc.

4.6. In termini di analisi dell'efficacia economica e sociale, appare utile anche valutare gli aspetti strutturanti della cooperazione frontaliera in termini di assetto territoriale (coerenza con le politiche regionali, locali e nazionali, cambiamenti culturali ecc.) nonché la loro complementarità con altri programmi europei.

4.7. In tale contesto, l'esistenza o la prospettiva di uno spazio aperto (la frontiera aperta), qualora sia oggetto di una strategia volontaristica, può costituire l'opportunità di ricostruire delle reti di cooperazione, delle nuove strutture di solidarietà, un nuovo concetto di servizi al cittadino. In tal modo le zone di contatto si trasformeranno in zone di scambio e forse in un fattore positivo per sostituirsi alle frontiere senza eliminare la diversità e la ricchezza della realtà nazionale.

## 5. Proposte d'azione

### 5.1. *Classifica e inventario delle buone pratiche*

Andrebbero organizzati secondo un semplice schema incentrato sulle regole esistenti, sui metodi, sui prodotti e sugli effetti strutturanti.

5.1.1. Lo studio del sistema di collaborazione instaurato (struttura, accordo) riguarderà essenzialmente le difficoltà incontrate e la maniera in cui è stato possibile (o impossibile) superarle, nonché il metodo di gestione prescelto (amministrativo, finanziario, ecc.).

5.1.2. L'analisi del metodo identificherà il partenariato (finanziario, operativo, consultivo) nonché le componenti del programma di lavoro (studi di fattibilità, controllo, criteri e metodi di valutazione e di analisi dell'impatto economico e sociale).

5.1.3. Lo studio dei prodotti verificherà il valore aggiunto europeo del progetto in termini di integrazione e di attuazione del Mercato unico, la dimensione sociale del progetto, la sua reale adeguatezza alle necessità espresse e, infine, la reale portata del suo impatto (limitata o con effetto di massa).

5.1.4. Verranno inoltre valorizzati gli eventuali effetti strutturanti dei progetti, come l'abbattimento delle barriere culturali, i cambiamenti di mentalità, l'organizzazione dello spazio, il lancio di progetti comuni, la strategia comune per lo sviluppo economico e sociale, la formazione e iniziative comuni per lo sviluppo delle qualificazioni ecc.

5.1.5. Sarebbe inoltre interessante rilevare la complementarità con le altre politiche europee: ambiente, ampliamento, politica di coesione, politica sociale ecc.

### 5.2. *Valorizzazione e diffusione delle buone pratiche*

Dalle audizioni tenute con gli operatori delle zone transfrontaliere emerge una grande varietà di constatazioni. Le modalità di funzionamento, l'intensità della cooperazione, la strutturazione dei progetti nonché i relativi contenuti variano sensibilmente secondo diversi parametri, fra cui il grado di maturità della cooperazione sembra prevalere sugli altri. Le variabili che determinano la maturità, oltre ai dati inerenti al contesto storico in cui si collocano le relazioni, sono collegate alla volontà politica ma anche all'esistenza e alla disponibilità di strutture giuridiche e operative.

Le regioni transfrontaliere devono adattare alle comuni esigenze di gestione delle modalità di funzionamento che coniughino strategie globali, efficacia operativa e integrazione transfrontaliera.

Per garantire veramente la valorizzazione e la diffusione delle buone pratiche, il Comitato raccomanda di basarsi su un metodo di inquadramento costituito dai seguenti elementi:

5.2.1. la valorizzazione della base dati Prism a partire dai quattro criteri adottati per lo studio delle iniziative frontaliere, fermo restando che l'iniziativa prescelta verrà presentata soprattutto attraverso il metodo selezionato ed i risultati raggiunti;

5.2.2. l'organizzazione di forum di discussione fra coloro che gestiscono le iniziative in base ai quattro assi rappresentati dalle strutture, dai metodi, dai prodotti e dagli effetti strutturanti;

5.2.3. uno studio più approfondito degli insuccessi e delle difficoltà incontrate sotto forma di un elenco delle esperienze negative, che può rivelarsi molto più istruttivo di un elenco di successi.

### 5.3. *L'evoluzione del quadro operativo e legislativo*

Sulla base delle buone pratiche rilevate e dell'elenco di esperienze negative, l'Osservatorio del mercato unico dovrebbe essere in grado di proporre innovazioni e raccomandazioni operative agli attori regionali, agli Stati membri e alle Istituzioni dell'Unione sui seguenti temi:

5.3.1. Agevolare il funzionamento degli strumenti di cooperazione frontaliere (statuto, contabilità, regime fiscale ecc.);

5.3.2. Il rafforzamento delle strutture di cooperazione attraverso tre livelli, ovvero quello politico, quello consultivo e quello operativo, in modo da assicurare la partecipazione effettiva degli operatori economici e sociali locali;

5.3.3. La creazione di soggetti che agevolino la cooperazione, che potrebbero essere mediatori (sull'esempio del progetto derivante dalla Grande Regione) o uffici di orientamento e di accompagnamento: gli sportelli per le persone in cerca di occupazione (reti EURES), per le imprese (Eurosportelli) e per gli artigiani (i BDTE — Uffici di sviluppo transfrontaliero delle imprese);

5.3.4. L'esistenza di strumenti di analisi e di osservazione, in particolare in materia di occupazione, per guidare l'azione politica ed il lavoro in loco;

5.3.5. Il lancio di progetti molto concreti, gli unici suscettibili di mobilitare le energie e di avere un reale effetto strutturante;

5.3.6. Il sostegno alle equipe che operano sul campo. L'analisi ha infatti dimostrato che le cooperazioni da cui nascono progetti significativi fanno capo ad operatori che dispongono di know-how e competenze specifiche: questi padroneggiano la lingua del paese vicino, conoscono bene il quadro istituzionale e amministrativo del paese confinante, dispongono di una capacità di mobilitare le risorse tecniche e finanziarie e sono in grado di gestire progetti complessi.

5.4. Nel quadro delle proposte di azioni, le osservazioni rimandano:

- alla necessità di sostenere questa dinamica globale di sviluppo fornendo assistenza alla definizione di statuti, mediante un quadro fiscale semplificato e trasparente, mettendo a disposizione stanziamenti per finanziare equipe e reti;
- alla disponibilità di strumenti di informazione (guide, banche dati) e di dialogo (forum di discussione ecc.) sui migliori metodi e sistemi di intervento transfrontalieri, allo scopo di presentare elementi di risposta alla maggior parte degli interrogativi in merito alla gestione tecnica dei

progetti e alle relazioni con le amministrazioni: modelli di convenzione, chiarimento dei vincoli regolamentari e giuridici nazionali ecc.

5.5. Il programma Interreg in particolare, ma anche altri dispositivi tecnici e finanziari di inquadramento proposti dalla Commissione europea riguardano la dinamica transfrontaliera e vi contribuiscono realmente, stimolando progetti grazie ad un sostegno finanziario.

5.5.1. A seguito delle audizioni tenute in loco, in due contesti molto diversi di cooperazione, appare che l'utilizzo dei fondi dei programmi europei è condizionato da svariati fattori, tra cui i più rilevanti sono l'antioriorità delle relazioni transfrontaliere, la complementarità e la coerenza economica, nonché l'intensità delle relazioni esistenti. I programmi applicati risultano più efficaci sui territori già preparati alla cooperazione; è deplorabile che l'azione della Commissione si orienti sulle condizioni favorevoli esistenti e non sia più propositiva ed efficace nelle situazioni in cui esiste un maggior bisogno di cooperazione.

5.5.2. Tenuto conto dei progetti presentati, è possibile formulare varie proposte d'azione per migliorare l'iniziativa:

- la rivalutazione della scala di intervento del programma: ad esempio quella di Interreg è di tipo amministrativo, mentre la realtà dei progetti richiede un inquadramento operativo, basato sulla sincronia della programmazione e sulla coerenza da ambo i lati delle frontiere. Un'organizzazione amministrativa che porti ad una programmazione unica dovrebbe consentire notevoli progressi nella cooperazione;
- una programmazione pluriennale, non prevista per Interreg, sull'esempio dei progetti condotti in materia di cooperazione;
- l'attuazione concertata fra le autorità responsabili della gestione di diversi paesi, in base a mezzi transfrontalieri comuni e procedure coerenti; progetti di candidatura e istruzioni uniche, calendario di realizzazione comune;
- priorità alle cooperazioni umane, mentre troppi programmi, soprattutto in regioni frontaliere di paesi terzi, si limitano a trattare i soli aspetti materiali (strade, ponti) i quali, come si sa, senza negarne l'importanza, non hanno mai impedito i conflitti;

— l'attenzione dei responsabili locali, ivi compresa la società civile organizzata, alle strategie di cooperazione, quale premessa a qualunque intervento comunitario.

5.6. Tali elementi, accompagnati dalla definizione di standard di qualità riguardanti i prodotti, consentirebbero di raddrizzare l'iniziativa Interreg in quanto strumento dell'Unione europea al servizio della creazione di spazi frontaliere dinamici nell'ambito del Mercato unico, strumento molto più efficace rispetto a una linea di bilancio o a una sorta di manna finanziaria.

## 6. Conclusioni prioritarie

Sulla base delle audizioni organizzate a Bruxelles, Trieste e Lussemburgo, il gruppo di studio «Prism — Iniziative transfrontaliere» raccomanda:

6.1. di selezionare una serie di quattro criteri per individuare le buone pratiche nelle regioni transfrontaliere, vertenti sui concetti del sistema di collaborazione, del metodo prescelto, dei prodotti ottenuti e degli effetti strutturanti a termine;

6.2. di garantire un utilizzo ottimale di Prism in quanto piattaforma di diffusione delle buone pratiche nell'ambito di forum di discussione riguardanti in particolare i metodi, le difficoltà rilevate e l'impatto dei risultati;

6.3. di chiedere all'Unione europea di occuparsi maggiormente delle regioni frontaliere al fine di trasformarle in veri spazi transfrontalieri, sull'esempio degli sforzi profusi dagli operatori locali in alcune zone dell'Unione europea, come la Grande Regione, visitata in occasione dell'audizione a Lussemburgo. A tale scopo, è necessario impernare l'iniziativa Interreg sulle reali strategie di collaborazione, privilegiando l'associazione degli attori economici e sociali, il lavoro in loco, i progetti concreti che agevolano gli scambi, le relazioni umane e le equipe in rete;

6.4. di sollecitare l'Unione europea a dedicare un'attenzione particolare alla situazione delle regioni frontaliere più decentrate e più periferiche, in particolare delle regioni confinanti con i paesi terzi candidati all'adesione, affinché vi vengano incoraggiate attivamente strategie di apertura che interpellino in primo luogo i responsabili e gli operatori locali. I metodi adottati dalle regioni più centrali e le buone pratiche dell'iniziativa Prism potrebbero essere diffuse e applicate molto opportunamente in tali territori.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Il reciproco riconoscimento nel mercato unico»**

(2001/C 116/03)

Il Comitato economico e sociale ha deciso il 2 marzo 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 2 del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Mercato interno, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lagerholm e del correlatore Bedossa, in data 8 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000 all'unanimità il seguente parere nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria.

## 1. Introduzione

1.1. In occasione del Consiglio «Mercato interno» del marzo 1998, gli Stati membri hanno convenuto che il principio del reciproco riconoscimento deve inserirsi nel quadro di un più ampio dibattito sulle azioni future relative al mercato unico e che una delle prossime priorità comunitarie sarà la definizione di un efficace principio di reciproco riconoscimento.

1.2. La Commissione ha così presentato, come parte della strategia relativa al piano d'azione sul mercato unico, una comunicazione sul reciproco riconoscimento<sup>(1)</sup> e una prima relazione biennale sull'applicazione del principio di reciproco riconoscimento nei mercati dei prodotti e dei servizi<sup>(2)</sup>. Il Consiglio ha sostenuto la Commissione adottando la Risoluzione del Consiglio sul reciproco riconoscimento il 28 ottobre 1999<sup>(3)</sup>.

1.3. In merito alla Comunicazione della Commissione, il Comitato desidera formulare le seguenti osservazioni: sebbene il documento tratti del reciproco riconoscimento sia di prodotti che di servizi, in questa sede ci si incentra principalmente sul reciproco riconoscimento dei prodotti. Nel settore dei servizi si formulano osservazioni specifiche per quanto riguarda il reciproco riconoscimento dei diplomi.

## 2. Contesto

2.1. Il reciproco riconoscimento è considerato uno strumento fondamentale ai fini della libera circolazione dei

prodotti nel mercato unico ed essendo un principio da tempo acquisito, fa parte dell'acquis comunitario. Per gran parte degli anni '90 il Consiglio e la Commissione hanno fatto pieno affidamento su tale principio per la soluzione dei problemi rimasti in sospeso nel campo della libera circolazione dei prodotti tra gli Stati membri<sup>(4)</sup>. È tuttavia apparsa evidente in molti casi la difficoltà di applicare efficacemente il principio di reciproco riconoscimento che rappresenta un problema per il corretto funzionamento del mercato unico.

### 2.2. Definizione di reciproco riconoscimento

2.2.1. In virtù del principio del reciproco riconoscimento gli operatori economici hanno il diritto di commercializzare i propri prodotti o di prestare liberamente i propri servizi in uno Stato membro, nella misura in cui questi siano stati legalmente prodotti/commercializzati o prestati in un altro Stato membro. Uno Stato membro non può proibire la vendita nel proprio territorio di tali prodotti o servizi leciti. Può derogare a questo principio soltanto in casi estremamente limitati, ad esempio qualora sia in gioco la protezione della salute dei consumatori o la tutela dell'ambiente, oppure quando vi sia un'esigenza superiore di interesse pubblico generale. I motivi di quest'eccezione sono esposti principalmente nell'articolo 30 (ex articolo 36) del Trattato CE.

2.2.2. I presupposti per il funzionamento del reciproco riconoscimento differiscono notevolmente tra beni e servizi, e tra settori specifici (ad esempio: prodotti alimentari, industria elettrotecnica, veicoli a motore) e professioni (medici, avvocati, dentisti, ecc.).

2.2.3. Per quanto riguarda i prodotti, si possono distinguere i seguenti livelli di reciproco riconoscimento:

- a) riconoscimento di norme tecniche, inclusi gli standard e le specifiche,

<sup>(1)</sup> COM(1999) 299 def. del 16.6.1999.

<sup>(2)</sup> SEC(1999) 1106 def. del 13.7.1999.

<sup>(3)</sup> 12122/99.

<sup>(4)</sup> Compresi tre paesi EFTA, costituendo così l'SEE.

- b) riconoscimento delle procedure per la valutazione della conformità, ovvero mutua accettazione delle procedure di controllo, delle forme in cui vengono effettuati i rapporti di verifica, dei sistemi di riconoscimento come equivalenti ai propri;
- c) riconoscimento dei risultati delle procedure per la valutazione della conformità, il che implica l'accettazione dei risultati dei test, dei certificati di conformità, dei marchi di conformità o delle ispezioni.

2.2.4. In base agli articoli 28 (30) e 30 (36) e al principio *Cassis de Dijon*, il reciproco riconoscimento è stato considerato soprattutto a livello normativo, vale a dire per il riconoscimento delle norme tecniche. Ai fini del corretto funzionamento del mercato interno, è tuttavia importante che il reciproco riconoscimento avvenga a tutti e tre i livelli sopraccitati. A livello di valutazione della conformità il reciproco riconoscimento è infatti un prerequisito fondamentale per la libera circolazione anche nei settori armonizzati.

2.2.5. È importante notare che l'applicazione del principio spetta in primo luogo ai singoli Stati membri. Pertanto il funzionamento efficace del principio dipende dalla fiducia reciproca tra Stati membri, organi normativi ed organismi incaricati della valutazione della conformità.

2.2.6. Tra gli strumenti intesi a controllare e salvaguardare il funzionamento del principio del riconoscimento reciproco rientrano le procedure di infrazione che la Commissione può avviare contro uno Stato membro (articolo 226) e i sistemi di notifica. Due di essi vengono definiti nella Direttiva n. 98/34/CE (ex 83/189/CEE) e nella Decisione (CE) n. 3052/95. La direttiva prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme nazionali, mentre la decisione istituisce una procedura d'informazione a posteriori nel caso in cui uno Stato membro ritiri un prodotto dal commercio o si opponga alla libera circolazione o all'immissione in commercio nel proprio territorio di un certo tipo di prodotto. Il sistema è quindi finalizzato ad individuare nuove disposizioni legislative o azioni dei governi in singoli Stati membri che possano nuocere al mercato interno.

### 2.3. Problemi di funzionamento del reciproco riconoscimento

2.3.1. Come afferma la stessa Commissione nella Comunicazione, in base ai risultati di un'indagine effettuata presso il settore industriale nell'ambito del quadro di valutazione del mercato unico dell'ottobre 1998, l'80 % delle imprese intervistate riteneva che sussistessero ancora ostacoli alla libera circolazione all'interno dell'UE, ostacoli che impedivano loro

di svolgere attività in altri Stati membri. Per quanto riguarda i prodotti, il 41 % di tali imprese imputava gli ostacoli alle diverse specifiche e ai diversi standard nazionali, mentre il 34 % di esse li attribuiva alle insolite procedure di verifica, certificazione o autorizzazione. Gran parte di questi ostacoli potrebbero manifestarsi in quei settori in cui non esistono direttive armonizzate e nei quali il reciproco riconoscimento costituisce il principio fondamentale per garantire l'accesso al mercato.

2.3.2. Sulla scorta della Comunicazione della Commissione e di altri studi effettuati, il Comitato constata che è possibile individuare i principali problemi di reciproco riconoscimento per i prodotti in settori in cui gli imperativi di sicurezza e salute sono fondamentali, settori che sono soggetti a obiettivi di regolamentazione diversi tra uno Stato membro e l'altro. Gli ostacoli all'applicazione del principio si riscontrano spesso a livello di valutazione della conformità.

2.4. Si possono sollevare le seguenti questioni per quanto riguarda problemi/inefficienze nel reciproco riconoscimento dei prodotti<sup>(1)</sup>:

- mancanza di fiducia tra gli Stati membri nelle reciproche valutazioni della conformità (ad es. vengono accettati soltanto organi nazionali di verifica e certificazione);
- mancanza di cooperazione nel campo della regolamentazione tra le agenzie governative degli Stati membri sull'applicazione del principio;
- difficoltà nell'applicare il principio ove vi siano differenti preoccupazioni nazionali in materia di sanità e sicurezza, o diversità negli obiettivi di regolamentazione (ad esempio, settori quali i prodotti alimentari o gli integratori dietetici);
- difficoltà di applicare il principio al settore ambientale dove vi sono preoccupazioni ambientali od obiettivi di regolamentazione diversi;
- scarsa conoscenza del principio a livello normativo e di applicazione;
- difficoltà per le agenzie governative di effettuare le necessarie valutazioni di proporzionalità e di tenere conto delle norme degli altri Stati membri (ciò richiede una buona conoscenza delle regolamentazioni di altri Stati membri);
- difficoltà di applicare il principio e di effettuare l'adeguata valutazione del rischio in settori di prodotti complessi che richiedono un'analisi tecnica approfondita;

<sup>(1)</sup> Presa di posizione dell'UNICE (Unione delle confederazioni delle industrie della Comunità europea) «Riconoscimento reciproco», giugno 1999.

- le ambizioni degli Stati membri di compiere progressi e fare da esempio nel settore dei consumatori e in campo ambientale portano a requisiti diversi, che prevalgono sul principio del reciproco riconoscimento;
- sovrapposizione e mancanza di efficacia delle procedure di notifica/informazione, alcune delle quali non vengono utilizzate o non colgono gli ostacoli al commercio che dovrebbero valutare;
- le inefficienze nell'applicazione del principio comprendono ritardi e costi amministrativi, o procedure burocratiche imposte agli operatori; e
- nei settori in cui, per diversi motivi, le direttive armonizzate non sono operanti, ad esempio nel settore delle attrezzature per i cantieri, il principio del reciproco riconoscimento dovrebbe costituire la base per dare ai prodotti accesso al mercato. Attualmente ciò non accade.

2.5. Nel settore dei servizi, alcune inchieste condotte tra le imprese, cui fa riferimento la Comunicazione della Commissione, indicano scarsi progressi nella rimozione degli ostacoli al commercio tra Stati membri. Le difficoltà di funzionamento del reciproco riconoscimento dei servizi vengono spesso imputate a norme diverse in materia di protezione dei consumatori nei diversi Stati membri.

### 3. Osservazioni sulla Comunicazione della Commissione

3.1. Il Comitato condivide pienamente l'approccio e le misure proposte dalla Commissione nella Comunicazione sul reciproco riconoscimento. Nell'ambito di tale approccio, accoglie con favore le seguenti importanti proposte:

- 1) rafforzare la sorveglianza dell'applicazione del principio, in modo da renderlo più attendibile, ad esempio con la pubblicazione di una relazione biennale; sottolineare gli obblighi degli Stati membri e accelerare le procedure d'infrazione; fare migliore uso delle procedure di notifica.
- 2) Azioni destinate ai cittadini e agli operatori economici: ad es. migliorare l'informazione, l'analisi economica e la formazione (tavole rotonde settoriali), mettendo a punto meccanismi che contribuiscano all'applicazione del principio.
- 3) Azioni da parte degli Stati membri: inserire clausole di

reciproco riconoscimento nelle normative nazionali e aumentare la cooperazione amministrativa.

3.2. Per quanto concerne i problemi di applicazione del reciproco riconoscimento dei prodotti, nei suoi lavori futuri la Commissione deve distinguere ulteriormente i problemi in funzione dei diversi livelli di riconoscimento in cui si presentano (norme tecniche, valutazione della conformità, procedure e risultati) definiti ai punti precedenti. È importante operare tale distinzione dato che i problemi e le soluzioni variano a seconda dei livelli.

3.3. Relativamente ai prodotti, gli ostacoli attualmente riscontrati dalle imprese a livello di valutazione della conformità possono rivelarsi difficili da eliminare mediante il reciproco riconoscimento. Tali barriere, che la Commissione tende a considerare «esigenze di mercato» o «zone d'ombra», sono fortemente legate agli standard e alle regolamentazioni nazionali. Mentre l'armonizzazione farebbe da catalizzatore al cambiamento della cultura normativa nazionale, rimuovendo in tal modo alcune di queste «zone d'ombra», il reciproco riconoscimento darebbe invece a tali ostacoli un ulteriore punto d'appoggio.

3.4. Poiché attualmente una parte considerevole della valutazione della conformità nell'UE viene effettuata da organismi privati, è difficile che la Commissione possa intervenire riguardo ai problemi relativi al mancato funzionamento del principio in tale settore. Tuttavia, in numerosi casi, la legislazione armonizzata costituisce una base migliore per il funzionamento del reciproco riconoscimento nel settore della conformità.

3.5. In relazione al fatto che il reciproco riconoscimento non sembra funzionare efficacemente nei settori in cui gli imperativi di sicurezza e salute sono fondamentali, si può dedurre che molto probabilmente il reciproco riconoscimento opera in modo adeguato solo nei settori in cui i vari Stati membri accettano o riconoscono in generale l'equivalenza funzionale degli obiettivi e dell'approccio normativo. Nei settori in cui esistono grandi differenze in materia, occorre mettere in pratica solidi meccanismi di armonizzazione in grado di superare questa barriera e consentire al reciproco riconoscimento di funzionare. Per risolvere tale problema è necessario un approccio più sistematico al potenziamento degli scambi d'informazioni e alla cooperazione amministrativa.

3.6. Nella Comunicazione la Commissione appoggia il riconoscimento reciproco, dando l'impressione di preferire tale strumento rispetto all'armonizzazione. In alcuni casi, il Comitato ritiene che il reciproco riconoscimento venga sostenuto in maniera eccessiva.

3.6.1. Uno dei principali argomenti invocati dalla Commissione per favorire il reciproco riconoscimento piuttosto che l'armonizzazione è il rispetto della sussidiarietà. Il Comitato riconosce l'importanza della sussidiarietà, ma ritiene che tale principio non abbia una grande rilevanza nei settori relativi all'armonizzazione delle specifiche dei prodotti, settori in cui le imprese, incluse le PMI, e i consumatori vengono avvantaggiati da un unico standard o una sola serie di specifiche sui prodotti all'interno di una direttiva armonizzata.

3.6.2. Il Comitato desidera inoltre sottolineare che in molti casi l'armonizzazione delle norme soddisfa appieno l'obiettivo dell'UE di ridurre al minimo la legislazione comunitaria e degli Stati membri in modo da renderla più efficace. In questo caso armonizzare significa ridurre il numero di norme, sostituendo norme nazionali diverse e disparate con norme armonizzate. Ciò riveste particolare importanza se si tiene conto del processo di allargamento nel quale un corpus di norme è preferibile a quindici sistemi diversi. Nei settori armonizzati l'Unione è stata infatti in grado di procedere in tal senso e di concludere accordi di preadesione relativi alla valutazione della conformità e all'accettazione di prodotti industriali (i cosiddetti accordi PECA - protocollo relativo all'accordo europeo tra la Comunità europea e paesi candidati sulla valutazione di conformità e sull'accettazione di prodotti industriali) con taluni paesi candidati. Tali accordi allineano la legislazione dei paesi candidati alla legislazione dell'UE ed estendono i vantaggi del mercato unico a detti paesi, su base settoriale.

3.6.3. Come indicato dalla Commissione nella Comunicazione, laddove funzioni in modo adeguato, il reciproco riconoscimento può favorire la diversità dei prodotti. Tuttavia, quando non funziona può produrre l'effetto opposto; vale a dire che la mancanza di armonizzazione potrebbe avere un impatto negativo sulla diversità in quanto protegge i mercati locali ed esclude i prodotti di altri Stati membri. Di regola, l'armonizzazione delle norme sotto forma di direttiva o di standard non è prescrittiva, ma si basa sulle prestazioni o sulla funzionalità e non dovrebbe avere alcun effetto sulla diversità dei prodotti.

3.6.4. L'armonizzazione è in molti casi la condizione indispensabile per uno smantellamento multilaterale degli ostacoli tecnici al commercio e per un allineamento delle norme. La Commissione sottolinea che l'accordo OMC sugli ostacoli tecnici al commercio sostiene il principio del reciproco riconoscimento. Il Comitato desidera sottolineare che tale riferimento è rilevante solo nel settore della valutazione della conformità. Anche sotto questo profilo, nel caso degli accordi sul reciproco riconoscimento conclusi tra UE e Stati Uniti, il fatto che l'Unione europea disponesse di una legislazione armonizzata figurava tra le condizioni preliminari.

#### 4. Raccomandazioni

4.1. Il Comitato ritiene che il buon funzionamento del principio di reciproco riconoscimento debba essere una delle priorità fondamentali della Commissione e del Parlamento, soprattutto considerato che la Commissione sembra propendere per il reciproco riconoscimento come strumento per il completamento del mercato unico. Il Comitato dà il suo pieno sostegno alle proposte contenute nella Comunicazione della Commissione, specialmente nella prima relazione biennale.

4.2. La Commissione dichiara che instaurare un equilibrio tra l'armonizzazione della legislazione negli Stati membri e l'applicazione del reciproco riconoscimento costituisce un compito delicato ma fondamentale. Il Comitato desidera sottolineare che i costi della mancata armonizzazione e della fiducia riposta nel reciproco riconoscimento potrebbero essere molto più elevati di quanto la Commissione preveda nella sua Comunicazione. Un mercato europeo armonizzato costituisce spesso l'unica possibilità di eliminare le barriere ancora esistenti. Nei suoi futuri lavori la Commissione dovrebbe essere più ponderata nella scelta tra armonizzazione e riconoscimento reciproco.

4.3. Un mercato armonizzato europeo è spesso la condizione fondamentale per lo smantellamento multilaterale degli ostacoli tecnici al commercio e per l'allineamento globale degli standard di produzione. Lo sviluppo del mercato unico influenza fortemente la competitività globale dell'industria europea, nella quale i prodotti stanno diventando più complessi e il lasso di tempo per sviluppare e commercializzare i prodotti stessi si fa sempre più breve. Sia per l'industria che per i consumatori, è importante che la Commissione tenga conto di questo aspetto globale in sede di scelta dello strumento da utilizzare, vale a dire, armonizzazione oppure reciproco riconoscimento.

4.4. Dato che molti degli ostacoli alla libera circolazione sono tuttora riscontrabili a livello di valutazione della conformità, il Comitato suggerisce alla Commissione di dare maggiormente risalto al reciproco riconoscimento in tale campo ed al ruolo svolto dagli organismi di verifica, certificazione e standardizzazione. Il Comitato propone più precisamente che la Commissione esamini i seguenti aspetti: 1) come creare un'infrastruttura paneuropea più forte che colleghi gli organismi incaricati della valutazione della conformità al principio del reciproco riconoscimento; 2) ampliare le procedure di notifica esistenti obbligando gli organismi incaricati della valutazione della conformità a notificare i casi in cui una seconda prova risulta necessaria; 3) esaminare con maggiore attenzione il ruolo del marchio dei prodotti in questo settore.

4.5. Il Comitato vorrebbe che la Commissione attribuisse maggiore importanza al rafforzamento della rete di collegamento tra i centri di coordinamento del mercato unico in ciascuno Stato membro e al ruolo da essi rivestito nel promuovere il riconoscimento reciproco.

4.6. Poiché la cooperazione amministrativa è uno dei cardini del funzionamento del reciproco riconoscimento, il Comitato invita la Commissione ad elaborare una relazione sul suo stato di avanzamento, nel seguito della risoluzione del Consiglio del 1994, in modo da potenziare lo scambio d'informazioni e la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri.

4.7. Secondo la strategia della Commissione per il mercato interno europeo e le azioni mirate per la rimozione degli ultimi ostacoli<sup>(1)</sup>, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero aver attuato misure previste nella Comunicazione della Commissione e nella Risoluzione del Consiglio entro il mese di giugno 2001. Il Comitato sarebbe interessato a seguire tale attuazione per quanto riguarda i seguenti aspetti:

- perfezionamento del sistema di notifica;
- promozione del reciproco riconoscimento di certificati e verifiche; e
- potenziamento degli scambi di informazione e della cooperazione amministrativa.

4.8. Il Comitato appoggia inoltre la possibilità che il proprio Osservatorio del mercato unico collabori con la Commissione al riguardo e contribuisca ad accrescere l'efficacia delle misure volte a promuovere il riconoscimento reciproco.

4.9. In generale il Comitato ritiene che le denunce presentate dalle imprese in merito ad ostacoli creati dal cattivo funzionamento del riconoscimento reciproco debbano essere prese in considerazione e trattate in modo più strutturato e trasparente. Il Comitato appoggia le proposte presentate al riguardo nella Comunicazione.

## 5. Osservazioni e raccomandazioni sul reciproco riconoscimento dei diplomi

5.1. La Comunicazione della Commissione formula chiaramente i problemi incontrati da numerose categorie professionali, in particolare quelle per cui non vi è alcuna direttiva specifica riguardante l'introduzione del principio del reciproco riconoscimento e l'applicazione del principio della libera circolazione dei possessori di diploma.

5.1.1. Occorre pertanto riuscire a migliorare l'applicazione del principio di riconoscimento reciproco, che costituisce per tali professionisti uno strumento concreto ed efficace per l'integrazione economica.

5.1.2. I problemi rilevati in questo settore colpiscono in particolare i cittadini, poiché derivano dalla valutazione caso per caso dell'equivalenza delle qualifiche ottenute.

5.1.3. È importante migliorare ed aumentare la consapevolezza del principio di reciproco riconoscimento da parte delle autorità competenti degli Stati membri, come sottolineato nella Comunicazione della Commissione.

5.1.4. Il Comitato condivide gli orientamenti proposti dalla Commissione per quanto riguarda il riconoscimento dei diplomi:

5.1.4.1. Tavole rotonde settoriali a livello europeo tra rappresentanti delle autorità di controllo e degli ambienti professionali interessati; seminari a livello nazionale su temi specifici.

5.1.4.2. Realizzazione, da parte degli Stati membri, di progetti concreti da presentare alla Commissione, per contribuire ad instaurare una politica interattiva di informazione.

5.1.4.3. Gestione delle denunce individuali nei settori problematici e follow-up più sistematico delle proposte di soluzione presentate dagli Stati membri. Se gli Stati membri sono responsabili dell'applicazione di tale principio, devono instaurare una vera e propria partnership e un'efficace cooperazione per migliorare il funzionamento del processo.

5.1.4.4. Il Comitato ritiene particolarmente importante che si installi una rete telematica di contatto e si faccia maggiore ricorso ai «punti di contatto», istituiti per tutte le professioni regolamentate in tutti i settori del mercato interno.

5.2. Il Comitato approva in particolare le misure proposte per garantire un monitoraggio attendibile dell'applicazione del principio di reciproco riconoscimento:

- relazioni di valutazione, in particolare quelle sulle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE relative agli accordi generali, già inviate al Consiglio e al Parlamento europeo, ed impegno ad accrescere la consapevolezza degli Stati membri su problemi di questo tipo;
- rispetto degli obblighi derivanti dall'adeguata applicazione del diritto comunitario e applicazione (in alcuni casi automatica) delle procedure di infrazione previste dal Trattato in tutti i casi pertinenti;
- procedura di notifica, in particolare nei settori non armonizzati, con l'obiettivo di inserire il principio del reciproco riconoscimento nella legislazione nazionale; e
- miglioramento dell'informazione e dell'analisi economica.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 257 def.

5.3. Organismi ed associazioni professionali, sia a livello nazionale che comunitario, hanno talvolta tentato di proporre soluzioni per colmare il divario tra il carattere generale della Direttiva 89/48/CEE e la specificità delle singole professioni, dati gli evidenti vantaggi garantiti dall'attuazione delle direttive settoriali.

5.3.1. L'approccio legislativo, che comprende la revisione della Direttiva 89/48/CEE attualmente in seconda lettura al Parlamento europeo, propone una nuova direttiva che riunisca le direttive settoriali attualmente in vigore, coprendo anche le professioni attualmente regolamentate dalla 89/48/CEE che richiedono un livello elevato di istruzione (cinque o più anni). L'obiettivo è fornire alla Comunità uno strumento comune in grado di affrontare l'innovazione tecnologica e le esigenze derivanti dalla complessità del mercato, garantendo al consumatore la qualità dei servizi.

5.3.2. Poiché l'approccio legislativo richiede tempo e risorse, è stato adottato un secondo approccio mirato alla creazione di un quadro europeo di riferimento, che non abbia valore giuridico vincolante, ma che si configuri possibilmente come una raccomandazione.

5.3.2.1. Le professioni non regolamentate possono aderire ad un corpus di norme comuni su istruzione, standard professionali e codici di etica professionale, in modo da distinguere le qualificazioni su base volontaria ma identificabile.

5.3.2.2. L'esempio attuale di tale processo è il titolo Eur-Ing, che viene riconosciuto agli ingegneri europei che rispondano a determinati criteri formativi e professionali comunemente

stabiliti a livello europeo dalla comunità europea degli ingegneri.

5.3.3. Altre professioni sono pronte a seguire tale esempio a condizione di:

- disporre di una certa organizzazione professionale a livello europeo;
- aver già stabilito norme relative all'istruzione e, possibilmente, regole di riconoscimento reciproco;
- avere la volontà di affermare la propria professionalità sul mercato a tutela dei consumatori.

5.3.3.1. Tra i professionisti interessati figurano agronomi, geologi, geometri, agrimensori, tecnici del settore agroindustriale e tecnici di laboratorio. Giova rilevare che tali professioni sono tutte connesse a salute e sicurezza, in linea con le disposizioni dell'articolo 152 del Trattato.

5.3.3.2. Tale elenco va ovviamente considerato provvisorio e dovrà essere progressivamente aggiornato, dato il carattere aleatorio dei dati raccolti dal Gruppo di coordinatori costituito nel quadro delle Direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE.

5.3.3.3. Tale secondo approccio si applica, ovviamente, solo alle professioni non regolamentate, vale a dire a quelle che non si siano organizzate in ordini o associazioni professionali.

5.4. Tuttavia, data l'urgenza della situazione e l'importanza del riconoscimento dei diplomi, in particolare per le professioni non regolamentate, il Comitato è favorevole alla creazione di un sistema europeo che conferisca uno status riconosciuto, registrato in un albo europeo, a tutti i professionisti coperti da tale disposizione in tutta l'Unione europea.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- alla «Comunicazione della Commissione — Sfide per la politica delle imprese nell'economia fondata sulla conoscenza», e
- alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa ad un programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità (2001-2005)»

(2001/C 116/04)

Il Consiglio, in data 31 maggio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione e alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Malosse e del correlatore SEPI in data 8 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

**1. Il contesto generale delle proposte**

1.1. La Commissione europea trasmette al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni ed al Comitato economico e sociale una comunicazione globale che accompagna un nuovo programma pluriennale per la politica imprenditoriale (successivo ai precedenti programmi pluriennali per le PMI).

1.2. Il documento è concomitante a molti avvenimenti importanti.

1.2.1. Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 ha fissato come obiettivo dell'Unione quello di «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva (...) del mondo». Nelle conclusioni del Vertice si notano effettivamente molti riferimenti al ruolo delle imprese, in particolare di quelle piccole, per conseguire tale obiettivo.

1.2.2. La Carta europea per le piccole imprese, approvata dal Vertice europeo di Feira nel giugno 2000, costituisce un deciso impegno da parte dei capi di Stato e di governo a favore della politica imprenditoriale nell'ambito dell'economia della conoscenza. Tale documento prevede in particolare, come aveva auspicato il Comitato nel parere di iniziativa<sup>(1)</sup>, degli «indicatori efficaci per valutare i progressi via via compiuti».

1.3. Occorre dunque accertare la coerenza dell'iniziativa della Commissione con le conclusioni del Vertice di Lisbona e con la Carta europea delle piccole imprese. Tale esigenza di coerenza dovrebbe valere sia per la scelta delle priorità d'azione che per il metodo. Il Consiglio europeo di Lisbona ha infatti raccomandato un nuovo metodo d'azione comunitaria che favorisca il coordinamento delle politiche pubbliche nazionali, piuttosto che iniziative europee che vanno ad aggiungersi alle azioni nazionali.

1.4. La politica imprenditoriale non può più essere concepita come semplice fattore di traino economico. L'imprenditorialità ed il ruolo sociale e di integrazione dell'impresa vengono riconosciuti come valori fondamentali della società. Di fronte all'attuale ripensamento del ruolo del settore pubblico ed alla promozione dei diritti e delle libertà dell'individuo, di fronte alla nascita della nozione di società civile, l'impresa appare come attore economico ma anche come parte integrante della società, poiché rappresenta una forma di organizzazione della società civile. La riflessione del Comitato si colloca in questa prospettiva, che è culturale, sociale ed economica.

**2. Analisi delle scelte strategiche**

2.1. Tutti i documenti in esame si basano su priorità conosciute e identificate da molto tempo:

- promuovere lo spirito imprenditoriale in quanto opportunità da coltivare in maniera permanente, in base ad un orientamento verso la clientela e a una più forte cultura del servizio;

(1) GU C 204 del 18.7.2000, pag. 57.

- incoraggiare un clima favorevole in cui la ricerca, l'innovazione e lo spirito imprenditoriale possano prosperare tenendo conto delle esigenze dello sviluppo sostenibile;
- migliorare il contesto finanziario in cui operano le PMI;
- rafforzare la competitività delle PMI nell'economia basata sulla conoscenza;
- garantire la disponibilità e il coordinamento di reti di supporto e di servizi per le imprese.

2.2. Sarebbe opportuno, al fine di consolidare l'inquadramento di tali priorità d'azione e di affermare a titolo complementare la preoccupazione di operare il più vicino possibile alle imprese:

- fare un riferimento esplicito alla Carta europea delle piccole imprese approvata al Vertice europeo di Feira. In tale Carta, infatti, i capi di Stato e di governo citano il programma pluriennale come strumento di attuazione degli obiettivi convenuti. A tal fine, e in base alla dichiarazione dei capi di Stato e di governo, il Comitato raccomanda un metodo simile al processo di Cardiff ed al processo di Lussemburgo in termini di occupazione, che consiste nel fissare obiettivi quantificabili e garantirne l'attuazione attraverso azioni congiunte dell'Unione europea e degli Stati membri, chiedendo alla Commissione di valutare ogni anno i progressi conseguiti, in occasione del vertice europeo che si tiene in primavera;
- di tener conto simultaneamente della necessità costante di migliorare le misure che accompagnano tali priorità attraverso la messa a punto di una consulenza alle imprese durante tutto il loro sviluppo e attraverso il sostegno al loro potenziale di innovazione;
- definire infine, per ogni priorità, il ruolo dell'Unione europea e in particolare della Commissione, le responsabilità affidate agli Stati membri, nonché il ruolo che spetterà direttamente alle imprese e alle organizzazioni intermedie di assistenza e di consulenza che sarebbe opportuno potenziare.

2.3. La comunicazione, in particolare nella scheda finanziaria, privilegia le imprese attive nel settore delle nuove tecnologie dell'informazione (le «start up»). Senza sottovalutare l'importanza di questo settore ad alto potenziale di crescita, è opportuno considerare la caratteristica di elevato rischio sociale e a livello di capitale di questo settore di attività, ed inoltre il pericolo di ordine strategico di un'eccessiva polarizzazione su un settore specifico. D'altronde, il Comitato

è convinto che forti potenzialità di occupazione qualificata e sostenibile esistono non solo nei settori di punta, come le tecnologie dell'informazione, bensì anche nei settori tradizionali, se si dimostrano capaci di trarre profitto dall'economia della conoscenza, di utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione, nonché di innovare.

### 3. Analisi delle priorità

Una presentazione più concreta delle priorità per gli imprenditori sarebbe sicuramente più illuminante. A tale scopo si potrebbero mettere in rilievo in maniera più visibile gli obiettivi operativi esposti di seguito.

3.1. Realizzare effettivamente una semplificazione amministrativa, condotta direttamente a partire dalle esigenze delle imprese e non solo ad opera delle amministrazioni. Si potrebbe quindi promuovere l'obiettivo «formalità zero» per i creatori d'impresa, grazie alla promozione delle buone pratiche. Si dovrebbero prendere direttamente in considerazione i lavori dell'Osservatorio del mercato unico del Comitato, poiché evidenziano fra l'altro i numerosi ostacoli che permangono nel funzionamento concreto del mercato interno, in particolare per le PMI. Questo rappresenterebbe un obiettivo concreto, commisurato ai mezzi della Commissione europea, con il sostegno degli Stati membri, allo scopo di dare realtà all'esistenza del Mercato unico e di sfruttarne le potenzialità per le piccole imprese, conformemente agli obiettivi che dovrebbero essere fissati dalla Carta europea. La Commissione europea dovrebbe dare l'esempio in questo settore, in particolare in materia di accesso ai programmi di ricerca e sviluppo, le cui procedure di accesso sono considerate veri e propri «rompicapi» dai dirigenti di impresa.

3.1.1. L'esercizio di semplificazione non deve snaturare la portata, per la società e per i cittadini, delle legislazioni, in particolare di quelle concernenti il settore sociale e quello ambientale.

3.2. Rinnovare la politica europea della concorrenza in un senso che garantisca una reale uguaglianza di trattamento a tutte le imprese, qualunque sia la loro dimensione: relazioni fra subappaltatori e committenti, lotta contro i termini di pagamento eccessivi, controllo più efficace delle concentrazioni e migliore valutazione dei loro effetti sulla concorrenza, sorveglianza dei rischi di sviluppo di situazioni di oligopolio o di monopolio, in particolare in settori come il turismo, il commercio ecc. È importante, in questo contesto, garantire la diversità dei tipi di organizzazione di imprese e la continuità dell'impresa individuale in quanto fulcro insostituibile per promuovere la realizzazione di uomini e donne.

3.3. Promuovere maggiormente le pari opportunità per tutte le imprese europee sostenendo un ambiente più favorevole sull'intero territorio dell'Unione, in particolare in materia di fiscalità, in modo da incoraggiare l'assunzione di rischi, gli investimenti e la creazione di posti di lavoro. Ad esempio, il diritto fallimentare dovrebbe prevedere che un primo fallimento non precluda nuove possibilità e possa essere facilmente superato, come accade in alcuni paesi. L'Unione europea deve essere garante di una vera convergenza delle disposizioni fiscali e giuridiche sul suo territorio, convergenza che vada nel senso delle misure più favorevoli all'investimento e alla creazione di posti di lavoro, per evitare distorsioni troppo marcate fra i vari paesi.

3.4. Unire gli sforzi a favore della creazione e del trasferimento delle imprese è uno strumento primordiale per accrescere la qualità dell'occupazione ed il numero di persone attive in Europa, obiettivo che figura fra le priorità principali della Carta europea delle piccole imprese. Tali sforzi riguardano infatti in pari misura le autorità pubbliche a tutti i livelli, le organizzazioni professionali ed economiche, i banchieri e altri detentori di capitali, le associazioni, il settore delle cooperative ecc. In tale contesto, il ruolo dell'Unione europea potrebbe essere determinante: recensire e perfezionare le migliori pratiche pubbliche che favoriscono la creazione e il trasferimento delle imprese (formalità zero, un sistema fiscale adattato, diritto fallimentare favorevole a una seconda opportunità, trasmissione delle imprese ecc.) e, come consiglia la Carta europea, denunciare invece le «cattive prassi» in materia (registrazione onerosa, termini lunghi); organizzare, in una rete europea, le iniziative delle associazioni di imprese per sostenere i promotori di progetti, favorire i «business angels» (investitori privati); sostenere lo sviluppo dello spirito imprenditoriale nei giovani, appoggiandosi alle imprese stesse, agli intermediari, ai movimenti giovanili e al sistema dell'istruzione; favorire la creazione di imprese costituite da donne, giovani e categorie emarginate. Uno degli obiettivi di questa iniziativa sarebbe quello di rendere accessibili questi servizi a qualunque promotore di progetto in Europa, con un'apertura immediata sul mercato europeo.

3.5. Favorire, accanto allo spazio europeo della ricerca, uno spazio europeo dell'innovazione, destinato in particolare a valorizzare il potenziale delle innovazioni non sfruttate presso le piccole e medie imprese (in particolare nei settori tradizionali) e a garantire la diffusione delle conoscenze verso tali imprese a partire dai centri di conoscenza (università, centri di ricerca o altre imprese, in particolare le più grandi).

3.5.1. Nel parere sulla Comunicazione della Commissione «Verso uno spazio europeo della ricerca»<sup>(1)</sup> il Comitato aveva già formulato chiare raccomandazioni su questa problematica,

menzionando l'importanza decisiva della ricerca, fondamentale per l'innovazione tecnologica, ma anche sottolineando il grande interesse del trasferimento della conoscenza tra tali centri e le imprese.

3.5.2. A tal fine, sarebbe in particolare opportuno favorire un clima di collaborazione fra gli universitari, i ricercatori ed il mondo dell'impresa. Tale clima di fiducia dipende essenzialmente da condizioni strutturali favorevoli: rete di intermediari, incubatrici dislocate presso le università con la collaborazione di professionisti, partecipazione più diretta degli imprenditori e consulenza sulle priorità della ricerca ecc.

3.5.3. È particolarmente importante promuovere la mobilità tra le università, da un lato, e i centri di ricerca, dall'altro.

3.5.4. Una delle maggiori difficoltà della ricerca europea è quella di garantire una certa stabilità alle collaborazioni transnazionali fra partner europei che si stabiliscono in occasione di programmi europei. Il Comitato raccomanda a tal fine di studiare un'iniziativa europea che associ capitali pubblici e privati, le regioni, gli Stati e l'Unione europea per sostenere la creazione di imprese o di joint-venture risultanti dai progetti europei di ricerca; il programma JEV (sostegno alle joint venture fra PMI europee) potrebbe costituirne, molto opportunamente, la base.

3.6. Promuovere un'istruzione adeguata e la formazione lungo tutto l'arco della vita. Si constata infatti sempre più spesso una penuria di manodopera qualificata in un numero crescente di settori. In questo campo una risposta coordinata su scala europea, nel quadro di uno sviluppo della mobilità, potrebbe rispondere alle esigenze future delle imprese. Tale risposta, che riguarda in ugual misura i poteri pubblici, le organizzazioni professionali ed economiche e le stesse imprese, potrebbe assumere varie forme: garantire meglio la comparabilità dei livelli di conoscenza e di esperienze allo scopo di favorire la mobilità, organizzare l'apprendimento su scala europea, adattare gli attuali programmi di sostegno tecnico e finanziario alla mobilità internazionale, alle esigenze dell'inserimento professionale dei giovani di qualunque livello di formazione, coordinare meglio i diversi cicli di studio, sviluppare un programma di scambi di buone pratiche, favorire l'apprendimento delle lingue. È necessario continuare a porre un accento particolare sulla formazione relativa alla creazione di imprese, a tutte le età, per le donne e le categorie minoritarie. È stato dimostrato che una parte sostanziale della crescita americana nel corso degli ultimi anni è derivata dalla vocazione imprenditoriale di queste categorie. Il programma pluriennale dovrebbe

(1) GU C 204 del 18.7.2000, pag. 70.

essere quindi più esplicito in merito ai dispositivi che favoriscono l'imprenditorialità e la creazione di imprese, in particolare a livello dei sistemi di istruzione e degli istituti universitari. A tal fine dovrebbero essere create reti di collaborazione tra l'università e il mondo delle imprese.

3.6.1. È opportuno valutare in che misura tali azioni di formazione e apprendimento possano essere gestite unicamente a livello di impresa e mettano l'accento sull'esigenza di essere incorporate tra le priorità dell'Unione europea. Le azioni di formazione dovranno essere condotte in collegamento con quelle attuate negli Stati membri a favore della riorganizzazione dell'apprendimento e dell'integrazione delle esigenze di mobilità.

3.7. Valorizzare, a livello europeo, la cooperazione e le reti fra imprese, quale mezzo privilegiato per la piccola impresa di rispondere alle nuove sfide dell'internazionalizzazione e dello sviluppo tecnologico. Gli strumenti pilota che esistono attualmente nell'ambito dell'Unione (Interprise per gli incontri fra imprese, JEV per il sostegno alle joint-venture) hanno riscosso molto successo negli anni scorsi, contribuendo a favorire la cooperazione fra PMI europee, il che rappresenta un fattore incontestabile di integrazione e di coesione. La Commissione europea riconosce il successo ed il merito di tali azioni in termini di risposta a bisogni reali, di rapporto costo/efficacia e di valore aggiunto europeo, ma nel contempo propone di abbandonarle poiché riguardano troppo poche imprese. Ci si chiede se lo scarso uso che se ne fa sia dovuto a difficoltà burocratiche, a una comunicazione insufficiente o all'evoluzione stessa di tali strumenti. Non sarebbe quindi opportuno trovare il modo, assieme alle organizzazioni professionali e agli Stati membri, di ampliare la cerchia dei destinatari di tali programmi? L'Unione si trova effettivamente in una posizione privilegiata per lanciare iniziative tese a favorire lo sviluppo di alleanze strategiche, di cooperazione e di reti. A questo riguardo, il Comitato insiste sull'importanza di una buona gestione: la modifica o interruzione di un certo programma dovrebbe in primo luogo essere oggetto di un dibattito con gli operatori ed essere notificata entro termini sufficientemente lunghi. L'interruzione brutale, senza spiegazioni, di alcune procedure (Interprise, ma anche ECIP sui mercati terzi) ha creato infatti un profondo malessere ed una perdita di fiducia nei confronti della Commissione europea.

3.7.1. Le iniziative di questo tipo dovrebbero essere condotte tenendo sempre presente la semplificazione, perché altrimenti crescerebbe la disaffezione delle imprese direttamente confrontate con gli aspetti procedurali, qualunque sia l'interesse e la pertinenza delle azioni previste.

3.7.2. Il Comitato raccomanda quindi di inserire in maniera più visibile l'iniziativa «crescita e occupazione» del Vertice europeo di Lussemburgo nel programma pluriennale, integrando nel programma JEV le dotazioni di bilancio appropriate per i tre settori, nonché di proseguire il programma Interprise riadattato in modo da migliorarne la gestione, aumentando ad esempio la portata delle azioni con una formula intermedia fra Interprise, efficace ma troppo limitata, ed Europartenariat, poco efficace ma più visibile. Il Comitato raccomanda:

- di non abbandonare il ricorso alle organizzazioni professionali in loco, bensì di continuarle e semplificarle;
- di avviare azioni di analisi comparativa per valorizzare le migliori forme di cooperazione fra imprese, come i cluster, le joint-venture e il subappalto, anche fra grandi e piccole imprese.

3.8. Sostenere lo sviluppo di reti di servizi alle imprese ed ai futuri creatori di impresa, caratterizzate da trasparenza, apertura a tutti e qualità: tali servizi si sono dimostrati efficaci negli Stati membri, e sarebbe opportuno favorirne l'organizzazione in rete sul piano europeo. A tal riguardo, il Comitato deplora il silenzio della Commissione europea sui programmi che consentono alle PMI europee e ai loro rappresentanti di partecipare alle attività europee di normalizzazione (azione Normapme). Tale strumento è invece essenziale per integrare le piccole imprese nel mercato unico, come raccomandato dalla Carta europea. Il Comitato suggerisce quindi di prolungare questa azione, semplificandone però la gestione.

3.9. Promuovere, a livello europeo, buone pratiche in materia di integrazione sociale e culturale dell'impresa (integrazione nell'ambiente locale, dialogo sociale approfondito, uguaglianza uomo/donna, integrazione delle minoranze, finanziamento delle microimprese ecc.).

3.10. Concentrare l'azione comunitaria sull'aspetto finanziario, sulla cooperazione fra imprese, sul cosiddetto «capitale di prossimità» o sui «business angels» come strumenti innovativi. Attualmente ciò che manca non sono i capitali ma un clima

di fiducia fra gli investitori ed i promotori di progetti di sviluppo o di creazione, che sarebbe opportuno sostenere. Sarebbe necessario agevolare l'attuazione di operazioni innovative fra l'ambiente economico e quello bancario, sviluppare metodi di ingegneria finanziaria e favorire la pratica della mutua garanzia appoggiandosi ai fondi strutturali. Il tutto dovrebbe creare le condizioni che consentano all'insieme delle PMI di avere accesso ai capitali e di sviluppare un nuovo approccio, nonché nuovi sistemi di accompagnamento per ridurre la nozione di rischio imprenditoriale.

3.11. In questo contesto, un'azione di «seed capital» che finanzia l'accompagnamento è preferibile a dotazioni di capitale provenienti dal bilancio comunitario, che attualmente non presentano molto interesse. D'altronde alcune proposte della Commissione europea sembrano in generale fin troppo orientate verso i settori di alta tecnologia, mentre va notato che introducendo l'economia della conoscenza nei settori più tradizionali si aprono le migliori prospettive di creazione di posti di lavoro qualificati e sostenibili.

#### 4. La scelta dei metodi d'azione

È in questo settore che il Comitato auspica le modifiche più sostanziali al progetto della Commissione, sotto forma di precisazioni e integrazioni. Esso ritiene che, di fronte al contesto generale di un'Europa povera in termini d'imprenditorialità e di fronte all'impulso politico conferito dai capi di Stato e di governo ai vertici di Lisbona e Feira, il programma pluriennale dovrebbe costituire, a partire dagli obiettivi politici contenuti nella Carta, lo strumento idoneo per l'avvento di uno spazio europeo dell'imprenditorialità e della conoscenza. Secondo il Comitato, andrebbero integrati nel programma le precisazioni e i miglioramenti seguenti:

4.1. Un riferimento esplicito alla Carta europea delle piccole imprese con le modalità di attuazione. Il Comitato raccomanda quindi, riferendosi alla dichiarazione dei capi di Stato e di governo di Feira, che la Commissione, in base alle azioni di scambio delle migliori pratiche BEST, formuli raccomandazioni con obiettivi quantificabili per un numero limitato di priorità. Occorre quindi trasformare il processo BEST in un metodo di vero incitamento, diretto a individuare le pratiche

più deleterie e a valorizzare le migliori pratiche mondiali. In questo processo ogni parte deve avere un ruolo definito con precisione, secondo quattro tappe:

- le imprese e le organizzazioni socioeconomiche partecipano all'elaborazione delle analisi che determinano gli obiettivi da raggiungere;
- la Commissione identifica le buone e le cattive pratiche e definisce gli obiettivi in concertazione con gli Stati membri;
- gli Stati membri avviano, con le imprese e le rispettive organizzazioni socioeconomiche, programmi destinati ad attuare questi obiettivi;
- infine la Commissione europea, con il sostegno delle organizzazioni socioeconomiche, procede alla valutazione dei risultati ottenuti.

4.2. Definire meglio il ruolo della DG «Imprese» all'interno della Commissione europea, in quanto garante dello spirito imprenditoriale e della società della conoscenza in relazione alle altre politiche europee. Fra i compiti prioritari di tale DG dovrebbe figurare il seguito di un'analisi di impatto reale di tutte le nuove iniziative dell'Unione, legislative o operative, al fine di valutare realmente il loro contributo a uno spazio europeo dell'imprenditorialità e della società della conoscenza. Nel parere sulla semplificazione amministrativa <sup>(1)</sup> il Comitato «[...] sottolinea la necessità di rafforzare l'analisi di impatto che dovrà accompagnare tutti i progetti legislativi: d'ora in poi dovrà essere effettuata in condizioni che ne garantiscano pienamente l'indipendenza e la qualità, includere un esame sistematico delle possibilità alternative alla regolamentazione (accordi contrattuali, autoregolamentazione, coregolamentazione) e una valutazione rigorosa degli effetti sulla semplificazione e dovrà essere resa pubblica.» Tale attività sarà possibile solo tramite un coinvolgimento totale delle imprese e delle organizzazioni socioeconomiche. Qualora la Commissione europea non fosse in grado di svolgere efficacemente tali mansioni, il Comitato ricorda, in alternativa, l'idea già formulata di studiare l'istituzione di un «difensore civico della piccola impresa» sull'esempio di quanto accade negli Stati Uniti, che eserciterebbe le proprie funzioni in totale indipendenza.

4.3. Precisazioni riguardanti gli spazi, i mezzi e le piattaforme di coordinamento che consentirebbero di integrare le priorità della politica delle imprese negli altri settori d'azione

<sup>(1)</sup> GU C 14 del 16.1.2001, pag. 1.

comunitaria: mercato unico, ricerca e sviluppo, coesione economica e sociale, ambiente, tutela dei consumatori. Quanto al coordinamento con gli altri programmi, sarebbe opportuno specificare con maggiore precisione gli spazi e le modalità di coordinamento che verranno privilegiate, in particolare rispetto ai programmi di ricerca e sviluppo, alle azioni strutturali e di cooperazione frontaliere e infine ai programmi di formazione e di mobilità. Nessuno strumento consente infatti di intervenire in maniera globale sulla strategia di un'impresa; gli strumenti sono settoriali e tematici. Il programma pluriennale, malgrado la limitata dotazione di bilancio, potrebbe quindi essere utilizzato come strumento per agevolare l'accesso, in particolare per le micro e piccole imprese, a programmi come il programma quadro di ricerca e sviluppo, Interreg, il FESR o Leonardo.

4.4. Un sostegno più diretto ai servizi di prossimità, ripartiti su tutto il territorio europeo, che offrano un ventaglio completo di servizi, a un costo ragionevole e facilmente accessibili lungo tutte le fasi di sviluppo, e intesi ad apportare alle piccole e medie imprese prestazioni di qualità. È in questo spirito che è opportuno rafforzare la rete degli Euro-Info-Centres (EIC) in quanto embrione di una vera rete europea di servizi alle imprese. La rete Euro-Info-Centres deve inoltre consentire alla Commissione europea di mantenere i contatti con la realtà locale e conoscere le aspettative delle imprese.

4.4.1. Il Comitato chiede inoltre che vengano attuate misure di sostegno alle strutture di accompagnamento e di consulenza alle imprese.

4.5. Un chiaro riferimento, per ogni azione proposta, al valore aggiunto comunitario. Sarebbe razionale strutturarle attorno agli obiettivi politici definiti ai vertici di Lisbona e Feira (imprenditorialità, internazionalizzazione, società della conoscenza ecc.) e prevedere piuttosto un quadro di lavoro con gli Stati membri e le organizzazioni professionali, che determini i progetti pilota da realizzare sul piano europeo, le azioni in rete di livello europeo e infine quanto possa e debba essere lasciato alle iniziative nazionali e locali. Tale griglia di lettura permetterebbe di rivedere le scelte operative della Commissione europea, che non sempre risultano appropriate. Andrebbero dunque privilegiate le azioni di diffusione tramite reti europee, e le azioni di natura strutturale, in particolare nel settore finanziario, da raccomandare alle autorità nazionali, locali e agli operatori professionali e privati.

4.6. Completare la comunicazione, contraddistinta dal suo carattere vago e impreciso, con un piano d'azione dettagliato

che sarà rivisto e integrato ogni anno. Tale piano preciserebbe in particolare le azioni concrete da intraprendere, i mezzi di attuazione (nazionali e comunitari) nonché i beneficiari.

4.7. L'utilizzazione di indicatori, riportati in un quadro comparativo leggibile e comprensibile per gli imprenditori, che faccia il punto sulle azioni operative e legislative condotte da ogni livello, in particolare nazionale ed europeo. Questo costituirà lo strumento per valutare la Carta europea delle piccole imprese e la relazione annuale, così come auspicato dal Comitato nel parere di iniziativa adottato il 24 maggio 2000<sup>(1)</sup> e come stabilito dal Consiglio di Feira. Tale quadro comparativo sarà presentato ogni anno al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale; le osservazioni e proposte serviranno alla revisione del piano d'azione.

4.8. Un adattamento del programma alla realtà socioeconomica dei paesi candidati all'adesione, in cui la nozione d'imprenditorialità contrasta contemporaneamente con un passato statalista e con comportamenti che la assimilano alla corruzione.

## 5. La consultazione e la partecipazione dei soggetti economici e sociali

5.1. La partecipazione diretta dei soggetti interessati alla definizione delle priorità, al monitoraggio dei progetti ed alla loro attuazione è la condizione primordiale per il successo. Lo prova con evidenza l'esempio del fallimento dei successivi tentativi dell'Unione in materia di semplificazione amministrativa. La promozione dell'imprenditorialità a livello europeo dipende anche dalla partecipazione effettiva e permanente delle parti coinvolte. Le organizzazioni economiche e sociali in Europa detengono d'altronde responsabilità fondamentali per la messa in atto di queste azioni (informazione, formazione ecc.), e ne avranno sempre più nel quadro dello sviluppo dell'autoregolazione. È scoraggiante notare che il progetto di decisione del Consiglio prevede un Comitato di gestione composto dai soli rappresentanti degli Stati membri, vale a dire dalle amministrazioni. Il Comitato ritiene inoltre di dover essere consultato in merito alla prevista relazione di valutazione, che andrebbe stilata con cadenza annuale.

<sup>(1)</sup> GU C 204 del 18.7.2000, pag. 57.

5.2. La consultazione dei soggetti socioeconomici può avvenire in primo luogo nell'ambito del Comitato economico e sociale. Sarebbe inoltre opportuno che la Commissione riunisse, in maniera strutturata e regolare, le principali organizzazioni socioeconomiche europee interessate, tenendo conto dell'attuale peso economico e sociale dei loro membri, in seno a un «Gruppo per la politica delle imprese», la cui composizione potrebbe variare a seconda dei temi affrontati. È essenziale che essa rifletta esattamente il mondo delle imprese, in tutte le sue componenti, anche sindacali, con la partecipazione di altri attori, ad esempio appartenenti al mondo scientifico e dell'istruzione.

## 6. Raccomandazioni

6.1. Considerando in particolare:

- le conclusioni del Vertice europeo di Lisbona;
- il parere di iniziativa del Comitato economico e sociale in merito alla Carta europea delle piccole imprese;
- le conclusioni del Vertice europeo di Feira e la Carta europea per le piccole imprese adottata dai capi di Stato e di governo;
- i risultati di un'audizione dei capi di impresa e di organizzazioni professionali organizzata a Metz il 5 ottobre 2000 presso la Camera di Commercio e dell'industria della Mosella.

6.2. Il Comitato chiede un rafforzamento delle politiche europee a favore dell'imprenditorialità. Approva il progetto della Commissione, a condizione che contenga impegni più precisi e un programma d'azione dettagliato da rivedere ogni anno. In generale, il Comitato ritiene che il progetto della Commissione europea meriti di essere completato in profondità e rivisto su un certo numero di punti.

6.3. Non si prevede nessuna misura concreta di consultazione delle organizzazioni economiche e sociali. Il Comitato insiste affinché la politica delle imprese condotta dall'Unione europea formi oggetto di una concertazione permanente e intensa con i soggetti socioeconomici attraverso organizzazioni che li rappresentino in tutte le fasi (preparazione, realizzazione, seguito e valutazione delle azioni).

6.4. Il Comitato chiede al Consiglio di adottare questo programma con un riferimento esplicito alla Carta di Feira e auspica che la Commissione europea, sull'esempio dei processi di Lussemburgo e Cardiff, citati dai capi di Stato e di governo a Feira, elabori obiettivi concreti quantificabili e proceda alla valutazione dei risultati ottenuti grazie all'azione congiunta dei programmi dell'Unione europea (in particolare il programma pluriennale), degli Stati membri e degli operatori coinvolti.

6.5. Il Comitato chiede di essere associato al monitoraggio regolare del programma, che è un elemento essenziale dell'attuazione della Carta europea. A tal fine dovrebbe essere comunicata ogni anno una tabella di marcia al Comitato stesso, come pure al Parlamento europeo e al Consiglio.

6.6. Il Comitato propone di concentrare il programma su cinque obiettivi prioritari:

- un ambiente fiscale e giuridico più favorevole all'assunzione di rischi e alla creazione di posti di lavoro, ad esempio in materia di diritto fallimentare;
- il completamento di una reale semplificazione della regolamentazione, senza snaturarne la portata, con uno sforzo particolare sulle formalità relative alla creazione di imprese;
- una priorità fondamentale da accordare all'istruzione, al trasferimento delle conoscenze e alla formazione lungo tutto l'arco della vita, sia per gli imprenditori che per i salariati;
- uno spazio europeo dell'innovazione con dispositivi di promozione della cooperazione fra imprese e della mobilità dei ricercatori verso le imprese;
- il potenziamento delle reti di intermediari di prossimità per fornire sostegno e consulenza alle imprese durante tutto il loro sviluppo.

6.7. Le azioni di scambio delle buone pratiche vanno strutturate in modo da apportare risultati concreti e da garantire un valore aggiunto comunitario. Devono fondarsi sull'esperienza e sulla competenza delle organizzazioni socioeconomiche rappresentative e su quella di altri attori, come quelli appartenenti al mondo scientifico e a quello dell'istruzione.

6.8. Il Comitato auspica che la DG «Imprese» difenda il mondo delle imprese nell'ambito delle altre politiche comunitarie. Il Comitato sottolinea a tal proposito l'importanza che potrebbe assumere la realizzazione sistematica di una scheda di impatto relativa ad ogni nuova iniziativa europea, a condizione che tale analisi venga realizzata in maniera indipendente, con una volontà di semplificazione, e sia resa pubblica.

6.9. Il Comitato insiste sul tema dell'integrazione di tutte le imprese, a prescindere dal settore di attività, nelle azioni riguardanti l'economia della conoscenza. La Commissione europea dovrebbe dunque rivedere alcuni aspetti della sua comunicazione per meglio focalizzare le proprie azioni, in particolare nei confronti delle piccole e medie imprese, che hanno capacità di innovazione e di sviluppo non sfruttate.

6.10. Invece di frazionarsi in azioni senza ampiezza significativa, il programma pluriennale dovrebbe venir utilizzato come strumento per agevolare l'accesso alle azioni strutturali

in materia di formazione, di internazionalizzazione, di ricerca e di innovazione.

6.11. Il Comitato consiglia di inserire nel programma l'iniziativa «crescita e occupazione» allo scopo di garantire la continuità delle azioni ad elevato valore aggiunto europeo, come JEV. In proposito il Comitato deplora che la Commissione abbia interrotto bruscamente e senza preavviso alcuni programmi. Il Comitato sostiene inoltre la posizione del Parlamento europeo a favore di un aumento della dotazione finanziaria, a condizione che sia destinato ad azioni ben mirate che rispondano alle esigenze degli operatori.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante ventesima modifica della Direttiva 76/769/CEE del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (paraffine clorurate a catena corta)»**

(2001/C 116/05)

Il Consiglio, in data 20 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Green, in data 8 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 102 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione europea in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi (paraffine clorurate a catena corta — short chain chlorinated paraffins (SCCP)) è volta a proteggere l'ambiente acquatico. Il suo obiettivo è tutelare l'ambiente tramite il divieto di utilizzare SCCP nei fluidi impiegati per la lavorazione di metalli e nei prodotti chimici adottati per la finitura del cuoio, processi questi caratterizzati da un elevato livello di emissioni, come stabilito dal Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti<sup>(1)</sup>.

1.2. La proposta sottolinea inoltre l'importanza dell'armonizzazione nel mercato interno. Dal momento che alcuni Stati membri hanno già previsto restrizioni all'immissione sul mercato ed all'uso di questo tipo di paraffine, urgono azioni comuni coordinate in modo da creare una normativa comunitaria che garantisca un'armonizzazione applicabile anche ai paesi candidati all'adesione. La Commissione europea propone di introdurre misure di armonizzazione nel contesto della Direttiva 76/769/CEE relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi. La ventesima modifica della direttiva vieterà le SCCP in due settori di applicazione, ovvero la lavorazione dei metalli e la finitura del cuoio. Quanto agli altri utilizzi delle SCCP, in particolare come plastificanti in vernici, rivestimenti e prodotti sigillanti o ancora come ritardanti di fiamma in gomme, plastiche e tessuti, sarà necessario rivedere, entro tre anni dall'adozione della direttiva, le misure atte a ridurre i rischi

---

(1) GUL 84 del 5.4.1993, pag. 1.

connessi a tali sostanze alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e del progresso tecnologico.

1.3. La proposta in oggetto costituisce un'ulteriore modifica della direttiva vigente in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi ed è integrata da alcuni allegati tecnici.

## 2. Background

2.1. Le SCCP sono sostanze chimiche prodotte dalla clorazione di paraffine a catena lineare di lunghezza che varia da C10 a C13. Nell'UE esse rientrano nella categoria dei normali alcani C10-C13, clorati fino ad avere tra il 49 e il 70 % di tenore in cloro. Tali sostanze sono contrassegnate dal n. CAS 85534-34-8 e dal n. EINECS 287-476-5.

2.2. Le SCCP sono state inserite nel primo elenco di sostanze prioritarie (Regolamento (CEE) n. 1179/94 della Commissione europea) previsto dal Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio relativo alla valutazione e al controllo dei rischi presentati dalle sostanze esistenti. Tale valutazione è stata completata nel 1999<sup>(1)</sup>.

2.3. Dalla valutazione dei rischi emergono timori per gli effetti sui comparti ambientali acquatici esposti alle emissioni in loco di SCCP provenienti dalla lavorazione dei metalli e dalla finitura del cuoio, nonché dalla formulazione di prodotti impiegati a tal fine. Tale conclusione vale anche per la contaminazione indiretta attribuibile alla formulazione e all'uso di tali sostanze nella finitura del cuoio, nonché al loro uso nella lavorazione dei metalli. Occorre limitare i rischi tenendo conto delle misure già adottate in tal senso.

2.4. La valutazione dei rischi per la salute dei lavoratori e dei consumatori è giunta alla conclusione che per il momento non occorrono ulteriori informazioni e/o prove e che non sono necessarie misure di riduzione dei rischi oltre a quelle già in atto.

2.5. Nei primi anni '90, la Commissione di Parigi per la prevenzione dell'inquinamento marino di origine terrestre (Parcom) aveva espresso preoccupazione riguardo alle emissioni di SCCP nell'ambiente marino.

2.6. All'epoca, i produttori europei di SCCP avevano proposto un accordo volontario atto a limitare le forniture di paraffine da utilizzare nei fluidi per la lavorazione dei metalli e ad incoraggiare il ricorso a prodotti meno nocivi per l'ambiente acquatico, riducendo così l'impatto su quello marino.

2.7. L'accordo volontario non è stato accettato dalla Commissione di Parigi in quanto, tra l'altro, non teneva conto delle importazioni. Si è così arrivati alla Decisione Parcom 95/1 che prevedeva l'eliminazione graduale delle SCCP entro il 31 dicembre 1999, con deroga per le paraffine impiegate: 1) come plastificanti nei prodotti sigillanti per dighe e 2) come ritardanti di fiamma per i nastri trasportatori utilizzati negli scavi minerari, il cui uso è consentito fino al 31 dicembre 2004. Non tutti gli Stati membri hanno accolto tale decisione.

2.8. L'accordo volontario è stato riproposto dai produttori di SCCP mentre si discuteva sulle misure da adottare per ridurre i rischi nell'ambito della procedura di valutazione comunitaria dei rischi associati alle SCCP esistenti. Tale accordo non è stato accolto dalla Commissione europea.

2.9. Sebbene le autorità non fossero disposte ad accettare un accordo volontario per ridurre i rischi a carico dell'ambiente acquatico derivanti dall'uso di SCCP nei fluidi per la lavorazione dei metalli, i produttori europei hanno sostituito, specie in tale settore d'applicazione, le SCCP con altri additivi; di conseguenza, le vendite di SCCP nell'UE sono passate da 13 000 tonnellate nel 1994 a 4 000 tonnellate nel 1998. Sono prevedibili ulteriori riduzioni<sup>(2)</sup>.

## 3. La proposta della Commissione

3.1. Sulla base della valutazione dei rischi associati alle SCCP e di un riesame delle possibili misure da adottare per ridurli, la Commissione europea ha proposto di vietare l'uso delle SCCP come sostanze e come componenti di preparati per la lavorazione dei metalli e per l'ingrasso del cuoio. Entro il 1° gennaio 2003 la Commissione europea riesaminerà le disposizioni in materia di SCCP alla luce, eventualmente, di nuovi dati scientifici e dei progressi compiuti in campo tecnologico.

## 4. Osservazioni generali

4.1. Il Comitato appoggia in linea di principio la proposta della Commissione.

<sup>(1)</sup> GUL 292 del 13.11.1999, pag. 42.

<sup>(2)</sup> Cfr. Allegato — Vendite annue di SCCP nell'UE suddivise per settore di applicazione (in tonnellate).

4.2. La proposta di vietare l'immissione in commercio delle SCCP da utilizzare nei fluidi per la lavorazione dei metalli avrà un impatto limitato sia sui produttori, sia sugli utilizzatori finali. Da una ricerca condotta nel 1999 dal gruppo di lavoro «Restrizioni» della Commissione europea per individuare le eventuali lavorazioni in cui era essenziale l'utilizzo di SCCP non è emersa la necessità di introdurre deroghe in tal senso; l'effetto complessivo della restrizione sarà pertanto minimo ed è la conseguenza delle iniziative avviate dai produttori alcuni anni fa nel quadro di «Responsible Care»<sup>©</sup>, in risposta ai timori suscitati dagli effetti delle SCCP sull'ambiente.

4.3. Anche il divieto di utilizzare tali sostanze per l'ingrasso del cuoio avrà un effetto assai limitato sui fornitori di SCCP. Le vendite in Europa hanno infatti subito un forte calo e nel 1998 non hanno raggiunto le 100 tonnellate.

4.4. I produttori e gli utilizzatori di SCCP nella lavorazione dei metalli e nella finitura del cuoio hanno preso atto dei risultati della valutazione e ritengono che l'impatto sull'attività lavorativa sarà minimo.

4.5. La valutazione dei rischi per la salute dei lavoratori è giunta alla conclusione che per il momento non occorrono ulteriori misure di riduzione dei rischi oltre a quelle già in atto, in applicazione della Direttiva 89/391/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro e della Direttiva 98/24/CE del Consiglio sulla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori contro i rischi derivanti da agenti chimici durante il lavoro.

4.6. La Direttiva 76/769/CEE del Consiglio relativa alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi, essendo stata modificata

a più riprese, risulta ormai di difficile applicazione. La Commissione europea dovrebbe quindi riformulare e aggiornare l'intera direttiva di base con la massima tempestività.

## 5. Coerenza con la Decisione Parcom 95/1

5.1. I produttori europei di paraffine clorate, coinvolti in prima persona nella procedura di valutazione dei rischi derivanti dalle SCCP, riconoscono che si tratta della valutazione più aggiornata e scientificamente accurata per individuare i rischi di tali sostanze per la salute e l'ambiente. Le vendite — già molto ridotte — di SCCP per i due settori d'applicazione caratterizzati dal più elevato livello di emissioni sono destinate a cessare in applicazione della direttiva proposta. Nelle altre applicazioni le SCCP sono contenute in una matrice polimerica e le emissioni nell'ambiente sono ridotte al minimo. Le misure proposte controlleranno il 98 % circa delle emissioni di tali sostanze nell'ambiente acquatico e ulteriori misure atte a vietare l'utilizzo di SCCP in altri settori sarebbero sproporzionate ai rischi individuati.

5.2. La Decisione Parcom del 1995 non era fondata su una valutazione così approfondita delle diverse applicazioni delle SCCP e andrebbe pertanto considerata come una strategia di riduzione dei rischi meno severa rispetto alla valutazione dei rischi comunitaria. Tale decisione costituisce inoltre un ostacolo per il mercato interno in quanto non è stata accolta da tutti gli Stati membri dell'UE.

5.3. I produttori hanno accettato la procedura di riesame prevista dalla ventesima modifica della Direttiva 76/769/CEE, ma ritengono che tale riesame richieda molta attenzione in quanto, una volta vietati tutti gli utilizzi immediati delle sostanze in questione, il 100 % delle emissioni residue, per quanto esiguo possa essere rispetto ai valori di partenza, sarà da attribuire alle applicazioni non soggette a controllo. I quozienti di rischio calcolati nell'ambito della procedura di valutazione resteranno comunque validi e non dovrebbero rendersi necessarie ulteriori restrizioni.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

## ALLEGATO

## al parere del Comitato economico e sociale

Vendite annue di SCCP nell'UE suddivise per settore di applicazione (in tonnellate):	1994	1998
Plastificanti per PVC		13
Lubrificanti per la lavorazione di metalli	9 380	2 018
Ritardanti di fiamma per tessuti e gomme	1 310	617
Impermeabilizzanti per tessuti	183	21
Additivi in vernici, prodotti sigillanti e adesivi	1 845	713
Prodotti per l'ingrasso del cuoio	390	45
Vendite tramite i distributori per le suddette applicazioni e per utilizzi secondari	100	648
<b>Totale</b>	<b>13 208</b>	<b>4 075</b>

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma comunitario pluriennale inteso a incentivare lo sviluppo e l'utilizzo dei contenuti digitali europei nelle reti globali e a promuovere la diversità linguistica nella società dell'informazione»**

(2001/C 116/06)

Il Consiglio, in data 7 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 9 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 100 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta, presentata dalla Commissione, di un programma comunitario pluriennale inteso a incentivare lo sviluppo e l'utilizzo dei contenuti digitali europei nelle reti globali e a promuovere la diversità linguistica nella società dell'informazione.

1.2. Il programma è una componente del piano di azione eEurope 2002 «Una società dell'informazione per tutti». L'iniziativa eEurope è stata lanciata dal Consiglio di Lisbona e forma oggetto di un parere distinto del Comitato<sup>(1)</sup>. Essa prevede tre settori prioritari:

- a) accesso più economico, rapido e sicuro ad Internet;
- b) investire nelle risorse umane e nella formazione;
- c) promuovere l'utilizzo di Internet.

I programmi che compongono quest'ultima priorità prevedono a loro volta:

- amministrazioni on-line: accesso elettronico ai servizi pubblici;
- contenuti digitali per le reti globali.

Pertanto il presente parere esamina due dei programmi di azione che costituiscono l'obiettivo eEurope. Tuttavia il Comitato ritiene che tali azioni rivestano notevole importanza anche individualmente.

(1) eEurope 2002 «Una società dell'informazione per tutti». Progetto di piano di azione (COM(2000) 330 def.) (parere in corso di elaborazione).

1.3. Gli obiettivi strategici del programma vengono definiti come segue:

- a) creare le condizioni favorevoli per la commercializzazione, la distribuzione e l'uso dei contenuti digitali europei sulle reti globali, stimolando così l'attività economica e incrementando le prospettive occupazionali;
- b) incoraggiare l'uso delle potenzialità europee in materia di contenuti, in particolare delle informazioni del settore pubblico;
- c) promuovere il multilinguismo in relazione ai contenuti digitali sulle reti globali e aumentare le opportunità di esportazione delle imprese europee di contenuti, in particolare delle PMI, tramite l'adattamento di tali contenuti alle varie lingue;
- d) contribuire allo sviluppo professionale, sociale e culturale dei cittadini dell'Unione europea e favorire l'integrazione economica e sociale dei cittadini dei paesi candidati nell'ambito della società dell'informazione.

1.4. La durata del programma è di cinque anni, dal 2001 al 2005 incluso, con stanziamenti complessivi pari a 150 milioni di euro. Per 15 paesi in cinque anni ciò significa due milioni di euro annui, cioè un milione di euro all'anno, in media, per ciascuna delle due principali linee d'azione.

1.5. Tenendo conto della dotazione finanziaria, e nel contesto di un più vasto programma eEurope, gli obiettivi strategici di cui al punto 1.3 potrebbero rivelarsi eccessivamente ambiziosi. Ciò nondimeno, il Comitato ritiene che il programma apporterà un notevole contributo alla più ampia iniziativa eEurope e pertanto invita il Consiglio a garantire la disponibilità di finanziamenti adeguati.

## 2. Sintesi del programma — principali linee di azione

2.1. I finanziamenti verranno ripartiti su tre principali linee di azione. Ogni programma deve essere corredato di obiettivi.

2.2. *Stimolare lo sfruttamento delle informazioni del settore pubblico (75 milioni di euro)*

2.2.1. Le risposte al Libro verde sull'informazione del settore pubblico hanno sottolineato l'importanza degli esperimenti con partnership concrete tra pubblico e privato. In primo luogo, saranno incentivati progetti sperimentali che inducano operatori pubblici e privati a sfruttare le informazioni del settore pubblico che rivestono un interesse e una portata

europei. Oltre ai progetti sperimentali, si stimolerà l'istituzione di rilevazioni di dati europee. L'interesse e l'impegno dei privati saranno decisivi ai fini della scelta dei tipi di dati e dei settori.

2.2.2. Gli obiettivi da definire nel programma di lavoro potrebbero essere i seguenti:

- numero e qualità dei prodotti e servizi effettivamente sviluppati, basati sulle informazioni del settore pubblico rese disponibili;
- attività economica e numero di posti di lavoro connessi a questi nuovi prodotti e servizi basati sulle informazioni del settore pubblico;
- qualità e quantità dei contatti instaurati tra organismi del settore pubblico e imprese private di contenuti;
- rafforzamento della cooperazione transnazionale per l'interscambio di informazioni del settore pubblico (adozione delle migliori pratiche in tutta Europa);
- miglioramento dell'accesso alle informazioni del settore pubblico per i cittadini europei;
- miglioramento delle infrastrutture relative alle informazioni del settore pubblico nei paesi candidati all'adesione.

2.3. *Migliore adattamento alle specificità linguistiche e culturali (60 milioni di euro)*

2.3.1. Favorendo l'adattamento alle specificità linguistiche dei prodotti e dei servizi digitali si contribuisce al potenziale di esportazione delle imprese europee nel settore dei contenuti e, contemporaneamente, si agevola la partecipazione di tutti i cittadini europei alla società dell'informazione. Un fattore chiave per lo sviluppo di un mercato di massa europeo dei prodotti e dei servizi dell'informazione è costituito da un sostegno adeguato che favorisca l'accesso e lo scambio di informazioni in una dimensione multilingue e transculturale. Il programma previsto favorirà azioni che intensifichino la collaborazione tra le imprese europee nel settore dei contenuti e nel settore linguistico, superando così la frammentazione linguistica dei mercati europei e rafforzando la competitività mondiale di entrambi i settori. Verrà data la priorità alle PMI e alle imprese in fase di avvio, così come alle lingue meno diffuse nell'Unione europea e a quelle di potenziali nuovi Stati membri.

2.3.2. Gli obiettivi definiti nel programma di lavoro potrebbero essere i seguenti:

- affermazione e ampliamento dei mercati delle imprese europee di contenuti (in particolare le PMI) mediante un adeguamento alle specificità linguistiche e culturali;

- incremento della quantità di contenuti nelle lingue dei diversi Stati membri sulle reti globali;
- sviluppo dell'infrastruttura linguistica (percezione del settore linguistico e dell'industria dei contenuti digitali), in particolare delle infrastrutture connesse alle lingue dei paesi candidati all'adesione;
- attività economiche e numero di posti di lavoro creati mediante le attività di adattamento linguistico.

#### 2.4. *Sostegno agli operatori che favoriscono lo sviluppo del mercato (10 milioni di euro)*

2.4.1. L'azione proposta intende facilitare i contatti tra le imprese di contenuti digitali e i potenziali investitori ed è finalizzata all'efficienza e all'efficacia dei sistemi di gestione dei diritti relativi al multimediale.

2.4.2. Gli obiettivi quantificati potrebbero essere i seguenti:

- calcolo del numero di imprese di contenuti in fase di avvio o di rapida crescita che hanno beneficiato delle iniziative di contatto con i detentori dei capitali di rischio;
- valutazione del numero e della qualità dei contatti instaurati tra istituzioni finanziarie e imprese di contenuti;
- quantificazione delle attività economiche e del numero di nuovi posti di lavoro ottenuti mediante questi contatti;
- contributo dei progetti pilota avviati nel settore della gestione dei diritti relativi al multimediale per lo sviluppo di un sistema europeo di gestione dei diritti di proprietà intellettuale in questo settore; attività economiche e numero di posti di lavoro creati.

2.4.3. Beneficiari di questa linea di azione saranno fondamentalmente i fornitori di contenuti e coloro che svolgono attività connesse alle lingue, lungo tutta la catena del valore dei contenuti informativi. Nell'ambito del programma verrà prestata particolare attenzione alle PMI e alle società e istituzioni dei paesi candidati all'adesione.

### 3. **La posta in gioco**

3.1. Il Comitato ritiene che la diversità linguistica e culturale dell'Unione europea rappresenti un capitale.

3.2. L'obiettivo del programma è di contribuire a creare un contesto favorevole alle iniziative commerciali, in cui possano essere sfruttati sul piano commerciale la creatività, la diversità culturale e i punti di forza tecnologici di cui dispone l'Europa. Le interconnessioni fra tale programma e i programmi UE collegati sono illustrate nell'allegato.

3.3. La minaccia che pesa sul conseguimento di tale obiettivo, individuata dalla Commissione e sulla quale il Comitato concorda, viene dal ruolo trainante nelle applicazioni digitali svolto da imprese americane. Una quota sproporzionata del traffico di Internet ha attualmente origine negli Stati Uniti, dove è basata buona parte dei siti web. La maggior parte delle pagine web sono in lingua inglese, quasi tutte collocate su host con sede negli Stati Uniti. Dei 100 siti web più visitati, 94 sono fisicamente ubicati negli Stati Uniti.

3.4. A giudizio della Commissione, per le industrie europee di contenuti le possibilità sono ancora aperte. Da ciò deriva l'urgenza di dare ora un forte impulso al programma, cosa su cui il Comitato si dichiara d'accordo.

### 4. **Contenuti digitali**

4.1. La Commissione ha dato la seguente definizione di «industrie di contenuti», che ha evidentemente valore generale:

«Il settore della contenutistica è costituito dall'insieme delle imprese che si occupano di produrre, sviluppare, confezionare e distribuire i contenuti sotto forma di dati, testi, suono, immagini o loro combinazioni multimediali, presentati in formato analogico o digitale su supporti di vario tipo: cartaceo, microfilm, magnetici ed ottici. La contenutistica comprende diversi comparti: le pubblicazioni editoriali (giornali, libri, riviste, pubblicazioni aziendali), quelle elettroniche (banche dati in linea, testi sotto forma di audiovisivi, fax e CD, Digital Versatile Disc (DVD), Internet World Wide Web, giochi didattici) e l'industria degli audiovisivi (televisione, video, radio, sistemi audio e cinema).»

4.2. Per l'elaborazione del presente parere il Comitato ha individuato alcune tra le numerose categorie di contenuti Internet:

- servizi ISP (fornitori di servizi di connessione a Internet), che comprendono strumenti di base come l'e-mail e strumenti più avanzati fondati sui motori di ricerca, che conducono a portali a carattere del tutto commerciale;
- e-commerce (commercio elettronico), che comprende contatti tra imprese e tra imprese e consumatori, inclusi gli scambi commerciali;

- e-government (amministrazioni online), che comprende i collegamenti governo-governo (G:G) (interministeriali), governo-imprese (appalti elettronici) (G:B) e governo-cittadini (licenze, imposte, sicurezza sociale, ecc.) (G:C). Inoltre le votazioni e le consultazioni online aprono le potenzialità della democrazia elettronica;
- fonti di informazione pubbliche — disposizioni legislative, regolamentazioni, registri pubblici, biblioteche nazionali, musei, informazioni geografiche, dati sulla popolazione e sui censimenti, registri delle imprese, ecc. Una dimensione essenziale in tale contesto sarà l'accessibilità degli archivi;
- fonti di informazione non pubbliche — imprese, ONG, club sportivi, università, mezzi di comunicazione, agenzie di stampa, borse valori, associazioni e società professionali, competenze professionali, ad es. nel settore della medicina, ecc.
- intrattenimento — sviluppo di piattaforme a banda larga per fornire programmi audiovisivi di intrattenimento: televisione, film, musica, giochi, ecc.
- istruzione — l'accesso a questo tipo di contenuti, se fornito su reti, specialmente a banda larga, ha un potenziale considerevole sia per i bambini che per gli adulti. Una speciale opportunità consiste nel rafforzare l'alfabetizzazione e la comprensione dei concetti matematici e diffondere ampiamente le nuove capacità e competenze richieste dalla società dell'informazione;
- contenuti destinati ai bambini — devono essere considerati come una speciale categoria di contenuti di Internet. I bambini necessitano di specifici programmi di protezione in tale ambito. I bambini hanno la caratteristica di essere potenzialmente gli utilizzatori più competenti di Internet e sono possibili utenti di tutti i summenzionati servizi per adulti, ma rappresentano un settore distinto in campi quali l'istruzione, l'intrattenimento e gli acquisti. Anche le loro esigenze in materia di informazione sono probabilmente maggiori di quelle di gran parte degli adulti.

4.3. Tale elenco di massima ci consente di valutare in quale misura il programma in esame tenda al conseguimento dell'obiettivo assegnatogli, vale a dire incentivare lo sviluppo e l'utilizzo dei contenuti digitali europei nelle reti globali.

4.4. Da questa analisi si evince l'utilità della linea di azione intesa ad incoraggiare l'uso delle informazioni del settore pubblico. Infatti, in un recente parere, il Comitato ha già approvato lo sfruttamento dell'informazione del settore pubblico<sup>(1)</sup>. La trasformazione dell'informazione del settore pubblico in formato digitale, consultabile da tutti, è un'impresa di

grande portata. Indubbiamente essa contribuirà in modo significativo all'obiettivo di rendere disponibili su Internet i contenuti digitali nelle lingue nazionali e costituisce una delle due linee principali del programma eContent. Si tratta comunque solo di una delle componenti del quadro completo dei contenuti digitali elencati al punto 4.2.

4.5. Il finanziamento della preparazione e della conversione delle informazioni pubbliche per l'accesso su Internet dovrebbe rientrare nelle responsabilità del governo ed essere a carico di quest'ultimo, a meno che non sia possibile un accordo commerciale, con il possibile coinvolgimento di un terzo che sosterrrebbe i costi della conversione in cambio dei profitti derivanti dall'utilizzo. Bisognerebbe in ogni caso distinguere tra le informazioni essenziali per l'esercizio dei diritti democratici (che dovrebbero essere fornite gratuitamente oppure, laddove necessario, ad un prezzo estremamente ridotto) e le informazioni a fini commerciali che, dovendo essere rapidamente accessibili, devono avere un prezzo basato sui costi derivanti dalla stampa, dall'aggiornamento, dalla ricerca e dalla trasmissione dei dati, costi che potrebbero essere fatturati, oppure un prezzo di mercato ragionevole. Il Comitato attende la proposta della Commissione su tale argomento. La proposta che prevede lo scambio di esperienze tra i governi, contenuta nel programma, potrebbe essere valida.

4.6. Il Comitato incoraggia la Commissione ad avviare progetti intesi a mantenere aggiornate e migliorare continuamente le informazioni pubbliche disponibili online.

## 5. Migliorare l'adattamento dei contenuti linguistici e culturali

5.1. Il programma della Commissione si compone di due elementi:

- favorire nuove partnership e adottare strategie a favore del multilinguismo, promuovendo nuove forme di partenariato tra le imprese di contenuti digitali e quelle che operano nel settore linguistico;
- rafforzare l'infrastruttura linguistica, il che implica la creazione di una piattaforma aperta che comprenda risorse multilingui normalizzate e interoperabili, quali lessici elettronici, corpus, memorie di traduzione e raccolte terminologiche.

5.2. Segue una valutazione della portata dell'adattamento alle specificità linguistiche di taluni aspetti dei contenuti digitali su Internet.

(1) GU C 169 del 16.6.1999.

#### 5.2.1. Servizi ISP (fornitori di servizi di connessione a Internet)

- a) Per quanto riguarda le lingue nazionali, sarebbe sorprendente se non esistessero già degli ISP nelle lingue nazionali al fine di promuovere il dialogo in tali lingue. Allo stesso modo i portali devono fornire servizi adattati alle lingue nazionali. È attualmente dimostrato che nei paesi UE ISP e portali nelle lingue nazionali stanno già superando i siti web in inglese.
- b) Le potenzialità di nuovi gruppi di interesse di ogni tipo contribuiranno ad accelerare l'accettazione di Internet da parte dei privati.
- c) Il dialogo internazionale si svolgerà ovviamente in lingue comprese da entrambi gli interlocutori. Tale dialogo avrà luogo tra utenti indipendentemente dalla lingua del fornitore di servizi (ISP).

#### 5.2.2. E-commerce (commercio elettronico)

- a) Le compagnie nazionali che intendono affermarsi a livello di e-commerce, sia in patria che all'estero, dovranno farlo nella lingua dei partner commerciali o dei consumatori. Ciò avverrà anche per quanto concerne gli scambi commerciali.
- b) Per quanto riguarda le imprese internazionali, lo scambio globale tra imprese si svolgerà nella lingua dell'industria globale. Per le transazioni impresa-consumatore, l'attività si svolgerà nella lingua dei consumatori dei rispettivi paesi.
- c) Sia a) che b) offrono opportunità per la linea di azione riguardante l'adattamento alle specificità linguistiche.

#### 5.2.3. E-Government (Amministrazioni online)

- a) Proprio nell'ambito delle attuali attività della pubblica amministrazione, la possibilità di transazioni su Internet di tipo governo-governo, governo-imprese e governo-cittadini costituisce la maggiore opportunità in assoluto per lo sviluppo di Internet nella lingua nazionale. Le transazioni governo-governo aumenteranno le comunicazioni all'interno della pubblica amministrazione, quelle governo-imprese ridurranno i costi degli appalti, incoraggiando allo stesso tempo tutti gli operatori della catena dell'offerta ad utilizzare Internet nella lingua nazionale del paese. Le transazioni governo-cittadini ridurranno i costi del servizio pubblico, ne miglioreranno la qualità e daranno ai cittadini un maggiore incentivo a collegarsi ad Internet.
- b) A livello internazionale le compagnie che intendono effettuare transazioni con i governi di vari paesi potrebbero essere obbligate a farlo nelle lingue nazionali rispettive.

- c) I governi che intendano agire o effettuare transazioni sulla scena mondiale potrebbero scegliere di utilizzare numerose lingue. Al riguardo sarà interessante assistere allo sviluppo della strategia linguistica dell'Unione europea per le comunicazioni tra Stati membri e tra istituzioni e Stati membri.
- d) La democrazia elettronica esige una diffusione capillare di Internet: ciò costituirà un effetto collaterale potenzialmente positivo dell'insieme dei programmi menzionati.

#### 5.2.4. Le fonti di informazione pubbliche

- a) Questa è una delle linee di azione del programma della Commissione e costituisce un elemento essenziale dello sviluppo delle lingue nazionali su Internet, ma non è certamente l'unico.
- b) In generale, qualsiasi straniero che tenti di consultare fonti di informazione pubbliche nazionali dovrebbe essere preparato ad utilizzare la lingua del paese. La traduzione non sembrerebbe una priorità, per quanto sarebbero utili ricerche tramite parole chiave in lingue globali.
- c) L'adattamento alle specificità linguistiche produrrà gli effetti maggiori sulle banche dati di dimensioni europee.

#### 5.2.5. Le fonti di informazione non pubbliche

- a) Le organizzazioni che dispongono di dati di interesse generale faranno progredire i loro obiettivi organizzativi mettendo a disposizione tali informazioni online. Ciò vale, ad esempio, per club sportivi, imprese, ONG, organizzazioni professionali, ecc.
- b) Laddove tali organizzazioni abbiano un pubblico internazionale, esse forniranno presumibilmente traduzioni ad esso destinate. La linea di azione potrebbe sostenere tali attività.

#### 5.2.6. Intrattenimento

- a) I programmi di intrattenimento nelle lingue nazionali hanno un loro pubblico naturale. Da ciò deriva il successo delle televisioni nazionali.
- b) Esiste la possibilità di utilizzare a livello multinazionale la produzione televisiva e cinematografica nazionale nelle principali lingue dell'Unione europea. La scelta della seconda lingua tra i cittadini dell'Unione potrebbe essere modificata in modo significativo dall'adesione degli Stati candidati.
- c) Vi sono considerevoli possibilità di esportazione per i programmi d'intrattenimento. La lingua costituisce un fattore importante del successo di questi programmi all'estero.

## 5.2.7. Istruzione

Internet può essere facilmente utilizzato, tra l'altro, per l'insegnamento delle lingue a studenti di tutte le età.

## 5.2.8. Contenuti destinati ai bambini

- a) L'esistenza di ottimi siti web nella lingua nazionale è importantissima. La traduzione di siti web per bambini che abbiano avuto successo presenta notevoli opportunità allo scopo di commercializzarli nei mercati di tutti gli Stati membri. Le dimensioni linguistiche e culturali hanno la loro importanza.
- b) Per i bambini è particolarmente importante disporre online di fonti nazionali d'informazione (dizionari, biblioteche, enciclopedie, ecc. che sarebbero, per definizione, nella lingua nazionale).
- c) Non bisognerebbe sottovalutare l'interesse dei bambini per la dimensione internazionale di Internet e neppure le loro capacità linguistiche. Essi saranno irresistibilmente attratti a comunicare in molte lingue, e dovrebbero essere incoraggiati in tal senso.

## 5.3. Da tale analisi derivano le seguenti esigenze principali:

- la salvaguardia della diversità linguistica e culturale degli Stati membri;
- l'eliminazione delle barriere linguistiche al commercio e ai rapporti umani, promuovendo così in tutta Europa l'apprezzamento e il godimento di tutta la varietà del patrimonio culturale e linguistico europeo e
- la promozione dei contenuti digitali europei nelle reti globali.

5.4. La possibilità di rispondere a tali esigenze dipende in primo luogo dalla presenza di ricche «isole» linguistiche nazionali, all'interno delle quali tutte le dimensioni della vita del paese sono accessibili nella lingua di ciascuno Stato membro. Nel mondo dei contenuti digitali ciò implica una fornitura completa di contenuti digitali nella lingua nazionale, che preveda anche un'adeguata copertura delle lingue regionali. Tali contenuti dovrebbero essere accessibili anche da parte dei cittadini europei sparsi nel mondo.

5.5. Tra queste isole occorre costruire dei ponti, che attualmente esistono al di fuori di Internet. Molti cittadini sono multilingui e fruiscono della letteratura, dell'arte drammatica e dell'opera in numerose lingue europee. Internet non pone ostacoli a questo dialogo già esistente. La sfida per l'UE è di utilizzare Internet per creare ponti anche migliori.

5.6. Un aspetto importante dell'adattamento alle specificità linguistiche è la preparazione delle imprese e di altre organizzazioni che intendono utilizzare Internet per raggiungere i propri clienti o interlocutori. Sarà evidentemente più economico progettare un sito web concepito sin dall'inizio per un accesso multilingue che crearne uno che dovrà essere reso tale in un secondo tempo. Il Comitato accoglie con favore progetti pilota al riguardo.

5.7. Per quanto concerne l'adattamento linguistico, vi sono numerosi obiettivi:

- a) disponibilità di «contenuti digitali» nelle lingue nazionali;
- b) disponibilità di «contenuti digitali» nelle lingue nazionali sulle reti globali;
- c) sia a) che b), con una particolare attenzione agli Stati candidati.

Inoltre, lo sfruttamento dei risultati del Quinto programma quadro di RST<sup>(1)</sup> sarà un'importante componente della linea di azione. Va tuttavia ribadito che, considerando l'ampiezza di tale linea di azione, occorre tenere conto dell'esiguità delle risorse previste.

## 6. Il conseguimento degli obiettivi strategici del programma

6.1. Gli obiettivi strategici del programma sono indicati al punto 1.3.

6.1.1. Creare le condizioni favorevoli per la commercializzazione, la distribuzione e l'uso dei contenuti digitali europei sulle reti globali

Il Comitato ritiene che il programma possa iniziare a creare condizioni favorevoli, ma, data la scarsità delle risorse disponibili, potrebbe non dare risultati sufficienti.

6.1.2. Incoraggiare l'uso delle potenzialità europee in materia di contenuti, in particolare delle informazioni del settore pubblico

Il programma sarà specificamente finalizzato alle informazioni del settore pubblico. Dato l'enorme potenziale delle informazioni del settore pubblico, il Comitato si compiace vivamente all'idea di questi sviluppi ambiziosi.

6.1.3. Promuovere il multilinguismo in relazione ai contenuti digitali sulle reti globali

(1) GU C 407 del 28.12.1998, pagg. 123-159.

Nella misura in cui ciò concerne le lingue nazionali per il pubblico nazionale, il programma darà certamente dei risultati. Potrebbe essere più difficile riuscire a raggiungere un pubblico internazionale in lingue internazionali.

Aumentare le opportunità di esportazione delle imprese europee di contenuti, in particolare delle PMI, tramite l'adattamento dei contenuti alle varie lingue

Questa è un'iniziativa molto importante per le PMI. Dovrebbe produrre innovazione e creare posti di lavoro.

6.1.3.1 Contribuire allo sviluppo professionale, sociale e culturale dei cittadini dell'Unione europea

Favorire l'integrazione economica e sociale dei cittadini dei paesi candidati nell'ambito della società dell'informazione

- a) Per conseguire entrambi gli obiettivi strategici devono essere disponibili tutti i contenuti descritti al punto 5.2. Ciò richiede, in particolare, ISP nelle lingue nazionali e la completa digitalizzazione dei contenuti professionali, sociali e culturali nei relativi siti web.
- b) Il programma proposto dalla Commissione può contribuire ad avviare lo sviluppo di siti web nazionali, sia negli Stati membri che nei paesi candidati. A questo fine può costituire un'iniziativa valida e gode dell'appoggio del Comitato. Tuttavia, l'entità dei mezzi finanziari messi a disposizione dall'UE implica che gli Stati membri dovranno fornire gran parte delle risorse necessarie.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

## 7. Conclusioni

7.1. Si è già indicato che il finanziamento consente, in media, una spesa di un milione di euro all'anno in ciascuno dei 15 Stati membri per ogni anno del quinquennio del programma. Per dare effettivamente dei risultati tale sostegno dovrà essere estremamente efficace e mirato.

7.2. Il finanziamento può soltanto sostenere i lavori preparatori nei paesi candidati. Saranno quindi necessarie altre risorse.

7.3. La linea di azione riguardante i contenuti digitali, incentrata sulle informazioni del settore pubblico, offre l'opportunità di creare una miniera d'informazioni preziose per i governi, gli ambienti commerciali e i cittadini dell'UE.

7.4. Rafforzare l'adattamento alle specificità linguistiche e culturali offre all'industria dei contenuti uno stimolo positivo a sfruttare i punti di forza culturali derivanti dalla diversità dei paesi europei. Agevola inoltre la partecipazione dei cittadini europei alla società dell'informazione.

7.5. Il Comitato è molto favorevole alle principali linee di azione del programma e ritiene che siano ben progettate e mirate ed, inoltre, che rivestano un'enorme importanza per la famiglia delle nazioni europee. Saranno però inevitabilmente necessari ulteriori finanziamenti.

7.6. Il programma non è, di per sé, in grado di conseguire gli obiettivi strategici che si prefigge. Può tuttavia contribuire allo sviluppo di tali strategie come parte dell'iniziativa eEurope 2002.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente le disposizioni relative all'ora legale»**

(2001/C 116/07)

Il Consiglio, in data 12 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture e società dell'informazione» incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Levaux, in data 9 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 106 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Prendendo come riferimento i fusi orari, i 15 Stati membri dell'UE sono divisi attualmente in tre zone di tempo che non coincidono necessariamente con le «zone di meridiano». L'Irlanda, il Regno Unito e il Portogallo sono situati nella zona dell'ora di Greenwich (TU). La Grecia e la Finlandia sono nella zona oraria TU +2. Infine, Svezia, Germania, Lussemburgo, Danimarca, Austria, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Belgio e Italia sono situati nella zona oraria TU +1.

1.2. Nel corso degli anni '70, anche in seguito alla prima crisi energetica, la maggior parte degli Stati membri ha introdotto disposizioni riguardanti l'ora legale.

1.3. L'esistenza di disposizioni nazionali diverse relative all'ora legale ha fatto sentire l'esigenza di trattare questo problema a livello comunitario.

1.4. La prima direttiva concernente le disposizioni relative all'ora legale<sup>(1)</sup> è entrata in vigore nel 1981 con l'unico obiettivo di armonizzare progressivamente le date di inizio e di fine del periodo dell'ora legale allo scopo di sopprimere uno degli ostacoli alla libera circolazione di beni, servizi e persone che potrebbero derivare da disposizioni nazionali divergenti.

1.5. Questo obiettivo era stato parzialmente realizzato dalla prima direttiva, in quanto solo la data d'inizio era armonizzata in tutti gli Stati membri.

1.6. Le direttive successive<sup>(2)</sup> stabilivano due date di fine periodo:

— l'ultima domenica di settembre per gli Stati membri continentali, e

— la quarta domenica di ottobre per Irlanda e Regno Unito.

1.7. L'armonizzazione completa del calendario del periodo dell'ora legale è stata realizzata con l'adozione della settimana Direttiva 94/21/CE<sup>(3)</sup> che prevedeva una data comune, a partire dal 1996, per iniziare e terminare il periodo dell'ora legale in tutti gli Stati membri, senza eccezioni.

1.8. Infine, l'ottava Direttiva 97/44/CE<sup>(4)</sup> ha riconfermato, per il periodo dal 1998 al 2001 compreso, le disposizioni della settimana direttiva, secondo le quali il periodo dell'ora legale inizia l'ultima domenica di marzo e termina l'ultima domenica di ottobre in tutti i paesi dell'Unione europea.

1.9. Al momento dell'adozione dell'ottava direttiva, la Commissione si era impegnata ad effettuare un esame approfondito delle implicazioni dell'ora legale negli Stati membri dell'Unione europea. Fra il 1998 e il 1999 è stato dunque effettuato un ampio studio da un consulente indipendente<sup>(5)</sup> il quale aveva il compito di tener conto dei diversi studi e conclusioni di relazioni esistenti in materia sia sul piano comunitario sia su quello nazionale, interrogare gli esperti dei vari settori interessati e, infine, presentare conclusioni e suggerire raccomandazioni sulla base delle analisi e degli esami svolti. Lo studio doveva limitarsi unicamente agli effetti e alle implicazioni dell'ora legale e non aveva l'obiettivo di esaminare la composizione o la modifica delle zone orarie in Europa, materia di competenza degli Stati membri (né, tantomeno, l'introduzione di un'ora unica nell'Unione europea).

(1) Direttiva 80/737/CEE del Consiglio, del 22 luglio 1980, in merito alle disposizioni relative all'ora legale (GU L 205 del 7.8.1980, pag. 17). Parere CES: GU C 131 del 12.6.1976, pag. 12.

(2) Direttiva 82/399/CEE (GU L 173 del 19.6.1982, pag. 17). Direttiva 84/634/CEE (GU L 331 del 19.12.1984, pag. 33). Direttiva 88/14/CEE (GU L 6 del 9.1.1988, pag. 38). Direttiva 89/47/CEE (GU L 17 del 21.1.1989, pag. 57). Direttiva 92/20/CEE (GU L 89 del 4.4.1992, pag. 28).

(3) Settima Direttiva 94/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994, concernente le disposizioni relative all'ora legale (GU L 164 del 30.6.1994, pag. 1). Parere CES: GU C 34 del 2.2.1994, pag. 21.

(4) Ottava Direttiva 97/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 1997, concernente le disposizioni relative all'ora legale (GU L 206 dell'1.8.1997, pag. 62). Parere CES: GU C 30 del 30.1.1997, pag. 20.

(5) Research voor Beleid International (RvB), Leiden, Paesi Bassi, giugno 1999.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta di direttiva in esame, che tiene ampiamente conto delle conclusioni dello studio sull'ora legale, prevede di stabilire le disposizioni relative al periodo dell'ora legale senza limitazioni di durata a partire dal 2002. Secondo la Commissione, infatti, il buon funzionamento di alcuni settori, non solo quello dei trasporti e delle comunicazioni, ma anche di altri settori industriali, necessita una programmazione stabile a lungo termine.

2.2. Inoltre, per motivi di chiarezza e di precisione dell'informazione, la Commissione propone di fissare e comunicare ogni cinque anni il calendario di applicazione del periodo dell'ora legale per i 5 anni successivi.

2.3. Infine, la proposta afferma l'opportunità di seguire l'applicazione della futura direttiva sulla base di una relazione da presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale. Questa relazione indicherà l'implicazione delle disposizioni previste in tutti i settori interessati poggiando sulle informazioni fornite dagli Stati membri alla Commissione in tempo utile per consentire la presentazione di detta relazione alla scadenza fissata, ossia il 31 dicembre 2007.

## 3. Osservazioni del Comitato

3.1. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia fatto elaborare uno studio approfondito sugli effetti dell'ora legale nell'insieme dei principali settori economici coinvolti, quali l'agricoltura, l'industria, il commercio, il settore bancario, i trasporti, nonché sulla salute di alcune categorie di popolazione, la sicurezza stradale, il turismo e il tempo libero.

3.2. Benché lo studio non abbia consentito di giungere a conclusioni definitive sulle implicazioni economiche e sociali, negative e positive, del regime dell'ora legale, il Comitato accoglie favorevolmente, come aveva fatto nei suoi precedenti pareri in materia, la proposta della Commissione, in quanto facilita la libera circolazione dei beni, dei servizi e delle persone e favorisce il buon funzionamento del mercato interno.

3.3. Infine, il Comitato, si rallegra che la Commissione abbia previsto all'articolo 5 della proposta di direttiva che l'incidenza delle disposizioni della direttiva formi oggetto di una relazione (da presentare entro il 31 dicembre 2007) e che questa relazione debba essere obbligatoriamente presentata al Comitato economico e sociale.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

### **Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- **alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche» e**
- **alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche»**

(2001/C 116/08)

Il Consiglio, in data 14 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 95 e 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377ª sessione plenaria, con 100 voti favorevoli, 4 voti contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Le proposte della Commissione

1.1. Le due proposte intendono affrontare i problemi ambientali causati dal flusso in rapida crescita dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), le quali vanno dai grandi e i piccoli elettrodomestici (lavatrici, frigoriferi, tostapane, asciugacapelli, ecc.) alle apparecchiature informatiche e di telecomunicazioni (personal computer, stampanti, telefoni cellulari, ecc.), e dagli apparecchi di illuminazione ai distributori automatici. Più specificamente — e in linea con la politica generale comunitaria in materia di rifiuti — esse sono mirate alla prevenzione, al reimpiego, al riciclo e ad altre forme di recupero di tali rifiuti, come anche al loro trattamento e smaltimento sicuro. Nel contempo, le proposte intendono contribuire all'armonizzazione di diverse iniziative nazionali adottate nel settore.

1.2. Nel 1998 erano prodotte 6 milioni di tonnellate di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (4 % dei rifiuti urbani). Il volume dei RAEE aumenterà di almeno il

3-5 % all'anno. Ciò significa che in cinque anni sarà generato un 16-28 % in più di RAEE e in dodici anni questa quantità sarà raddoppiata. La crescita dei RAEE supera di circa tre volte l'aumento medio dei rifiuti urbani. Più del 90 % dei RAEE sono attualmente messi a discarica, inceneriti o recuperati senza trattamento preliminare. Visto il loro contenuto pericoloso, una percentuale importante di vari inquinanti riscontrati nei rifiuti urbani proviene dai RAEE. L'onere ambientale derivato dai RAEE supera di gran lunga quello legato alla produzione di materiali che costituiscono le altre categorie di rifiuti urbani.

1.3. La prima proposta di direttiva (la cosiddetta «direttiva sui RAEE»), basata sull'Art. 175 del Trattato (ambiente), verte sulla gestione dei RAEE. Basandosi sul concetto di condivisione della responsabilità, essa prescrive una serie di obblighi per i soggetti interessati: produttori, distributori, autorità pubbliche e consumatori.

1.3.1. Per quanto concerne i RAEE provenienti dai nuclei domestici, le principali disposizioni della proposta sono riassunte nella Tavola 1 (infra).

Tavola 1

### RAEE provenienti dai nuclei domestici — Obblighi principali per i diversi soggetti interessati

settore	natura dell'obbligo	soggetto responsabile (attuazione tecnica e/o finanziaria)	termine
raccolta separata	ritiro gratuito (Art. 4.2)	distributori (produttori a titolo volontario (Art. 4.3))	al momento del recepimento nell'ordinamento nazionale (entro 18 mesi dall'adozione della direttiva)
	creazione di centri e sistemi di raccolta (Art. 4.1)	autorità pubbliche	al momento del recepimento
	obiettivo di raccolta pari a 4 kg di rifiuti per abitante su base annua (Art. 4.5)	autorità pubbliche	entro l'1.1.2006; dopo tale data, eventuale definizione di obiettivi obbligatori
	trasferimento da centri di raccolta a centri di trattamento (Art. 4.4)	autorità pubbliche (Art. 4.4); da finanziarsi da parte dei produttori su base collettiva o individuale (Art. 7.2)	obbligo di finanziamento: 5 anni dall'entrata in vigore della direttiva; quest'obbligo si applica altresì ai rifiuti «storici», il cui finanziamento è a carico di tutti i produttori esistenti (Art. 7.3)
trattamento	creazione di sistemi di trattamento e organizzazione del trattamento (Art. 5.1) nei centri autorizzati (Art. 5.2)	da finanziarsi da parte dei produttori su base collettiva o individuale (Art. 7.2)	idem (Art. 7.3)
recupero	creazione di sistemi di recupero (Art. 6.1)	idem (Art. 7.2)	idem (Art. 7.3)
	conseguimento degli obiettivi minimi di recupero (ivi inclusi reimpiego e riciclo) per i rifiuti raccolti separatamente (Art. 6.2)	idem (Art. 7.2)	entro l'1.1.2006, con possibilità di proroga a oltre il 2008
smaltimento	organizzazione di uno smaltimento inoffensivo per l'ambiente (Art. 7.2)	idem (Art. 7.2)	idem (Art. 7.3)

(<sup>1</sup>) Cioè i rifiuti provenienti da prodotti immessi sul mercato prima della scadenza del periodo transitorio di 5 anni relativo all'obbligo di finanziamento (e quindi non prima dell'entrata in vigore della stessa direttiva).

1.3.2. Per i RAEE non provenienti dai nuclei domestici, è proposta una serie di norme parzialmente diverse. Per questa categoria, ad esempio, i produttori saranno tenuti a raccogliere i RAEE dai detentori (Articolo 4, paragrafo 3), mentre non è applicabile l'obiettivo di raccolta di 4 kg (Articolo 4, paragrafo 5). Il punto più importante è che i costi della raccolta separata, del trattamento, del recupero e dello smaltimento di tali rifiuti saranno coperti sulla base di accordi conclusi al momento dell'acquisto dal produttore e dall'utente delle apparecchiature in questione (Articolo 8).

1.3.3. Oltre agli obblighi di cui ai punti 1.3.1 e 1.3.2 del presente parere, la proposta di direttiva sui RAEE contiene alcune disposizioni sulle informazioni da fornire agli utenti (Articolo 9) e agli impianti di trattamento (Articolo 10). Inoltre, fa obbligo agli Stati membri di fornire informazioni sulle quantità e sulle categorie di apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato, raccolte e riciclate (Articolo 11), come anche di riferire alla Commissione in merito all'attuazione della direttiva (Articolo 12).

1.4. La seconda proposta di direttiva (la cosiddetta «direttiva sulle sostanze pericolose»), basata sull'Articolo 95 del Trattato (mercato interno), vincola i produttori a sostituire entro l'1 gennaio 2008 l'uso di piombo, mercurio, cadmio, cromo esavalente, bifenili polibromurati (PBB) e eteri di difenile polibromurati (PBDE) nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Talune applicazioni di tali sostanze sono peraltro esonerate dall'osservanza di tale disposizione (Articolo 4, paragrafo 2). La proposta prevede che l'obbligo di sostituzione potrebbe essere rivisto in futuro, alla luce dei progressi tecnici e di nuove prove scientifiche e dietro consultazione con i produttori. In ogni caso, la Commissione riesamina i requisiti per la sostituzione già entro il 1° gennaio 2004, per tener conto, se necessario, di nuove prove scientifiche.

## 2. Osservazioni generali

### *Osservazioni generali su entrambe le proposte*

2.1. La relazione della Commissione relativa alle due proposte di direttiva illustra in maniera esauriente l'attuale situazione rispetto alla produzione, al recupero e riciclo e smaltimento dei rifiuti in oggetto. Le direttive proposte dalla Commissione sono quindi condivisibili, a fronte delle prospettive di rapida crescita del volume di RAEE, del loro contenuto pericoloso, dell'«onere ecologico» di tali prodotti e del fatto che più del 90 % dei RAEE sono attualmente messi in discarica, inceneriti o recuperati senza trattamento preliminare, con gravi conseguenze per l'ambiente e la salute umana.

2.2. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia scelto un approccio innovativo sul tema dell'impatto ambientale dei prodotti elettrici ed elettronici. Queste misure

pongono la Comunità europea all'avanguardia nella gestione delle problematiche ambientali legate ad un settore economico di rilevanza strategica ed in forte sviluppo. Il Comitato invita la Commissione a promuovere questo approccio innovativo nelle sedi internazionali, innanzi tutto in ambito OCSE.

2.3. Il Comitato si è già espresso, nell'ambito del proprio parere sul riesame della strategia comunitaria per la gestione dei rifiuti, in merito all'importanza di mettere in pratica il principio della responsabilità del produttore<sup>(1)</sup>, auspicando che l'approccio individuato nella Direttiva «Imballaggi» venisse esteso ad altri flussi prioritari di rifiuti. Soltanto i produttori possono sviluppare approcci a livello di progettazione e fabbricazione dei loro prodotti atti a garantire la massima durata possibile del prodotto e, al momento della rottamazione, il miglior recupero e smaltimento in termini di protezione dell'ambiente. Anche l'etichetta ecologica (Ecolabel) e il sistema EMAS di certificazione ambientale possono concorrere utilmente a tal fine incoraggiando soluzioni più avanzate.

2.4. Va sottolineato comunque come l'approccio di tipo gerarchico della Commissione al problema dei RAEE (1. prevenzione, 2. reimpiego, riciclo e recupero, 3. trattamento e smaltimento sicuro) viene in parte contraddetto dalla mancanza di un terzo, fondamentale, strumento legislativo comunitario sulla progettazione e fabbricazione di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Per questo aspetto fondamentale rispetto alla reale prevenzione della produzione di RAEE, la Commissione prende solamente un generico impegno di produrlo «più avanti nell'anno».

2.4.1. Il CES invita la Commissione, proprio per garantire un'effettiva prevenzione fin dalla fase della produzione di RAEE, a considerare tutti gli strumenti disponibili che possano indirizzare i criteri di progettazione e fabbricazione di apparecchiature elettriche ed elettroniche in modo da minimizzarne l'impatto ambientale senza in questo modo ostacolare il potenziale innovativo del settore. Solamente allora, la gestione dei rifiuti RAEE rispetterà pienamente la gerarchia alla base della legislazione comunitaria sui rifiuti (prevenzione, reimpiego, riciclo e recupero, smaltimento sicuro).

## 3. Osservazioni sulla proposta di direttiva sui RAEE

### 3.1. Articolo 1 — Scopo

Il Comitato accoglie con favore gli obiettivi indicati dalle proposte, in particolare l'importanza accordata alla prevenzione dei RAEE (vale a dire, a ridurre la quantità e la pericolosità). Nota tuttavia che l'assenza di una proposta sulla progettazione e sulla produzione delle apparecchiature elettriche ed elettroniche (EEE) può essere da ostacolo al pieno raggiungimento dell'obiettivo di prevenzione.

<sup>(1)</sup> GU C 89 del 19.3.1997.

### 3.2. Articolo 4 — Raccolta separata

3.2.1. La raccolta separata è una condizione essenziale per garantire le successive operazioni di trattamento e di recupero. Più precisamente, dato che sia gli obblighi in materia di trattamento (Articolo 5) sia gli obiettivi di recupero (Articolo 6) fanno riferimento ai RAEE raccolti (in opposizione al totale di RAEE prodotti), il tasso di raccolta diviene un parametro fondamentale per misurare fino a che punto saranno stati conseguiti gli obiettivi della direttiva. Di conseguenza, le disposizioni di cui all'Articolo 4, paragrafo 5 (il raggiungimento — non vincolante — di un tasso di raccolta di RAEE dei nuclei domestici pari a 4 kg per abitante entro il 2006) sollevano una serie di interrogativi.

3.2.2. Stando alla Commissione (punto 9.2 della Relazione), l'obiettivo di raccolta di 4 kg rappresenta solo il 25 % della produzione annuale complessiva di RAEE, il che lascia intendere che a medio termine i rischi ambientali legati al restante 75 % potrebbero continuare a essere affrontati in modo inadeguato. Si invita pertanto a considerare uno o più dei seguenti suggerimenti: i) modificare l'obiettivo «morbido» proposto in modo da renderlo vincolante; ii) innalzare a un livello più ambizioso il tasso di raccolta di 4 kg; iii) anticipare la data del 2006; iv) introdurre un obiettivo di raccolta per i RAEE non provenienti dai nuclei domestici, per i quali non è previsto alcun tasso di raccolta. Tali suggerimenti appaiono tanto più giustificati alla luce delle argomentazioni addotte nel commento al testo dell'articolo 4, nell'ambito della Relazione: alcuni anni fa il tasso di raccolta proposto di 4 kg era già stato raggiunto nell'ambito di progetti pilota attuati in diversi paesi<sup>(1)</sup>.

### 3.3. Articolo 5 — Trattamento

3.3.1. Il Comitato accoglie favorevolmente i requisiti per il trattamento esposti all'art. 5, paragrafo 1. Inoltre, l'obbligo di autorizzazione imposto agli operatori del settore e quello di ispezione previsto per gli Stati membri che vogliono applicare la deroga all'obbligo di autorizzazione, ai sensi degli Articoli 9, 10 e 11 della Direttiva 75/442/CEE sono due importanti strumenti di controllo per l'applicazione delle prescrizioni ambientali.

3.3.2. Gli Stati membri dovranno garantire che in tutto il territorio dell'Unione europea gli standard ambientali degli impianti di trattamento e recupero dei rifiuti siano uniformi, per impedire distorsioni del mercato e meccanismi perversi di incentivazione del trasporto di rifiuti verso determinate aree considerate più «deboli».

3.3.3. La possibilità di esportare i rifiuti pericolosi destinati al recupero, ai sensi del Regolamento (CEE) n. 259/93, anche fuori dalla Comunità, non può prescindere dal fatto che il rischio posto da sostanze pericolose aumenta con la lunghezza del trasporto e con il crescere dell'area geografica e del numero di persone esposte. Pertanto, come già affermato dal Comitato<sup>(2)</sup>, il principio di prossimità ed autosufficienza deve essere fatto valere laddove possibile, anche alla luce delle priorità in termini di prevenzione.

### 3.4. Articolo 6 — Recupero

3.4.1. Il Comitato caldeggia l'introduzione di obiettivi ambiziosi in materia di recupero, reimpiego e riciclo. Secondo la Commissione, le proposte avanzate al riguardo riflettono la situazione attuale dei riciclatori e non comportano costi supplementari specifici rispetto ai costi medi di riciclo registrati in altri progetti pilota europei. In tal caso, è da chiedersi per quale motivo gli obiettivi proposti debbano essere raggiunti solo entro il 2006 e perché poi rimarranno immutati almeno fino al 2009 (l'introduzione di obiettivi più ambiziosi è prevista forse solo per «gli anni successivi al 2008»). Infine, il Comitato sottolinea che la mancanza di un obiettivo distinto per il reimpiego di RAEE indebolisce il risultato auspicato in materia.

3.4.2. Il Comitato è consapevole che tali obiettivi ambiziosi richiedono imprese di gestione dei rifiuti moderne ed efficienti. Questo settore economico risulta composto in prevalenza da PMI. Al fine di raggiungere sempre più elevati livelli di recupero e riciclo sarà necessario stimolare gli investimenti nel settore. In particolare, strumenti finanziari di incentivazione dovranno essere messi in atto per sostenere l'adeguamento necessario delle PMI.

### 3.5. Articoli 7 e 8 — Obblighi di finanziamento

3.5.1. Nell'Articolo 7 figurano forse le disposizioni più controverse della proposta. In base al concetto di condivisione della responsabilità, esse mirano a ripartire tra produttori e autorità pubbliche i costi legati alle misure proposte. Pur condividendo tale principio, il Comitato desidera osservare quanto segue su alcuni aspetti specifici di cui all'Articolo 7:

3.5.2. La possibilità per i consumatori di riportare i RAEE gratuitamente andrebbe considerata fondamentale ai fini dell'efficacia della direttiva.

<sup>(1)</sup> Ad esempio, in poco tempo la Norvegia ha raggiunto un tasso di raccolta pari a 5 kg.

<sup>(2)</sup> GU C 89 del 19.3.1997.

3.5.3. Il Comitato nota che — nella situazione attuale — le misure proposte comportano una ripartizione equilibrata (50 %/50 %) degli oneri tra autorità pubbliche e produttori. Si prevede tuttavia che in futuro la percentuale di costi complessivi a carico delle autorità pubbliche aumenterà, il che renderà più difficoltoso applicare il principio della condivisione di responsabilità.

3.5.4. Le disposizioni dell'Articolo 7, paragrafo 3 in materia di obbligo di finanziamento sollevano due serie di interrogativi, riguardo rispettivamente all'entrata in vigore di tali disposizioni e al margine di manovra di cui dispongono gli Stati membri per la loro applicazione.

3.5.4.1. Per quanto riguarda la prima questione, bisognerebbe notare che in base alla proposta i produttori saranno tenuti a (co)finanziare la gestione dei RAEE solo dopo cinque anni dall'entrata in vigore della direttiva. Le implicazioni di tale disposizione andrebbero ulteriormente approfondite: infatti, se il periodo di transizione di cinque anni è proposto soprattutto allo scopo di risolvere i problemi legati agli EEE immessi sul mercato prima dell'entrata in vigore della direttiva (i cosiddetti prodotti «vecchi»<sup>(1)</sup>), contrapposti ai prodotti «nuovi», è anche vero che in tal modo vengono ignorati i problemi degli EEE con più di cinque anni.

3.5.4.1.1 Infine, la proposta sembra consentire agli Stati membri che lo desiderino di introdurre l'obbligo di finanziamento prima del periodo di transizione di cinque anni, ma su questa misura il testo dovrebbe essere più esplicito.

3.5.4.2. Quanto al secondo aspetto, la questione cruciale è se si debba consentire ai produttori di introdurre una tassa identificabile, come richiesto dalle organizzazioni di produttori. Per quanto — secondo la Commissione — una siffatta tassa potrebbe scoraggiare i produttori dal migliorare regolarmente i loro prodotti, la proposta non la esclude. Se il ricorso a una tassa identificabile può giustificarsi per i «vecchi» EEE immessi sul mercato prima dell'entrata in vigore della direttiva (vale a dire, prima che divenisse del tutto chiara l'importanza delle nuove norme di progettazione), l'eventualità di ricorrervi dopo tale periodo sarebbe da esaminare con maggiore attenzione.

### 3.6. Articolo 9 — Informazioni degli utenti

Il Comitato sottolinea l'importanza fondamentale di fornire agli utenti informazioni adeguate. Nell'incoraggiare i consumatori a contribuire alla gestione dei RAEE, gli Stati membri

(1) Al fine di evitare confusione sembra opportuno distinguere tra prodotti immessi sul mercato prima dell'entrata in vigore della direttiva (prodotti «vecchi») e prodotti immessi sul mercato prima dell'entrata in vigore dell'obbligazione finanziaria (prodotti «storici»).

dovrebbero avvalersi di campagne pubblicitarie sostenute dai mass media. Non andrebbe inoltre sottovalutata l'importanza di ricorrere a incentivi innovativi e «divertenti» (ad esempio, l'introduzione di un «premio di raccolta» per le collettività locali), come pure all'educazione ambientale.

### 3.7. Informazioni per le strutture di trattamento e riciclo

3.7.1. Il Comitato ritiene essenziale garantire la massima diffusione dell'informazione presso i riciclatori, in gran parte rappresentati da PMI. L'avvio di esperienze di ammodernamento e adeguamento delle PMI alle esigenze ambientali, che tengano conto anche della necessità di mobilitare le risorse necessarie per la qualificazione professionale, potrebbe essere favorito dal concorso delle industrie produttrici.

3.7.2. Il CES è favorevole alla predisposizione di manuali per le operazioni di riciclo, l'apposizione di un marchio di riconoscimento alle componenti plastiche ed a quelle contenenti sostanze pericolose, la progettazione dei prodotti in modo da favorire la separazione delle componenti da avviare al riciclo e quelle da smaltire.

## 4. Osservazioni sulla proposta di direttiva riguardante le sostanze pericolose

4.1. La data del 1° gennaio 2004 invece del 2008 come limite per l'eliminazione di sostanze quali PBB e PBDE, la cui produzione ad esempio, su base volontaria, è cessata in Germania già nel 1986, appare più proporzionata per consentire il necessario adeguamento da parte dei produttori. Ciò è confermato dal fatto che, secondo la Commissione, «l'ultimo fabbricante europeo di PBB ha cessato la produzione nel 2000».

4.2. La Commissione all'Articolo 5, paragrafo 1, lettere a), b) e c) elenca i criteri secondo i quali l'obbligo di sostituzione può essere riconsiderato, già a partire dal 31 dicembre 2003 (Articolo 6) — quattro anni prima dell'entrata in vigore di tale obbligo. Ciò appare in contraddizione con l'obiettivo della direttiva. Sarebbe più efficace prevedere dei meccanismi consultivi con tutte le parti interessate, da avviare in seguito alla sostituzione delle sostanze oggetto della proposta. A questo riguardo, il dettato dell'Articolo 5, paragrafo 2, relativo alla possibile modifica dei requisiti per la sostituzione delle sostanze oggetto della direttiva, dovrebbe prevedere la consultazione di tutti i soggetti interessati (riciclatori, recuperatori, associazioni dei consumatori ed ambientaliste).

4.3. Il Comitato raccomanda, soprattutto per quanto riguarda la direttiva sulla sostituzione delle sostanze pericolose, un'attenta disamina dei numerosi esempi di regolamentazione dei prodotti contenenti metalli pesanti, PBDE e PBB esistenti negli Stati membri, per far tesoro di tale esperienza e meglio integrarla nella nuova legislazione. In effetti, per garantire il raggiungimento degli obiettivi delle direttive, bisogna valorizzare al massimo anche gli accordi volontari già esistenti in alcuni Stati membri, in modo da estenderne i risultati positivi ed avviare agli eventuali punti deboli tuttora riscontrati.

4.4. Una sostanza particolarmente problematica per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti RAEE è il PVC (polivinile di cloruro). Infatti, le plastiche in generale costituiscono il 20 % dei RAEE (Articolo 5, paragrafo 2 della Relazione). Il PVC, a sua volta, risulta costituire oltre il 20 % delle plastiche utilizzate nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. Nel Libro verde sulle problematiche ambientali

del PVC<sup>(1)</sup>, la Commissione ha individuato ed esposto le problematiche riguardanti l'impatto ambientale e sulla salute umana del PVC. Queste sono per lo più associate all'uso di determinati additivi e alla gestione dei rifiuti di PVC.

4.5. Il Comitato è pronto ad apportare il proprio contributo al dibattito avviato dal Libro verde, vista l'importanza dell'argomento e le scelte economiche e sociali implicate. Apprezza l'impegno preso dalla Commissione a presentare, all'inizio del 2001, una comunicazione in cui verrà illustrata una strategia comunitaria completa in materia di problemi ambientali legati al PVC. Ritiene che le proposte di direttiva devono contenere un esplicito impegno a modificare in futuro questi strumenti legislativi, alla luce degli sviluppi futuri dell'approccio comunitario per risolvere i problemi ambientali posti dall'utilizzo del PVC.

<sup>(1)</sup> Progetto di Libro verde — Problematiche ambientali del PVC — COM(2000) 469, 26.7.2000.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale»**

(2001/C 116/09)

Il Consiglio, in data 25 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Braghin, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 107 voti favorevoli ed un'astensione, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. La proposta di direttiva non si limita a modificare la Direttiva 90/313/CEE, ma intende sostituirla nell'interesse di una maggiore trasparenza, con un triplice obiettivo:

— correggere i difetti identificati nell'applicazione della Direttiva 90/313/CEE;

— spianare la strada alla ratifica da parte della Comunità europea della convenzione ONU/ECE (nota come Convenzione di Århus) firmata il 2 giugno 1998;

— adeguare la Direttiva 90/313/CEE agli sviluppi delle tecnologie dell'informazione.

1.2. L'articolo 2 del Trattato CE dispone che la Comunità ha il compito di promuovere un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità, contribuendo alla:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- protezione della salute umana;
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- promozione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

1.3. L'accesso del pubblico all'informazione ambientale in possesso delle autorità pubbliche è essenziale per conseguire tali obiettivi: attraverso una maggiore sensibilizzazione si può esercitare un controllo più efficace dell'attività delle autorità pubbliche nell'esercizio delle loro competenze in campo ambientale.

1.4. L'azione comunitaria è necessaria a causa della dimensione transfrontaliera di molti problemi ambientali e per garantire condizioni e modalità uniformi di applicazione in tutta la Comunità, oltre che per adempiere agli impegni internazionali assunti con la firma della Convenzione di Århus (la quale può essere ratificata solo dopo avere allineato ad essa la legislazione CE).

1.5. La revisione prospettata vuole definire le condizioni e modalità minime per migliorare l'esercizio del diritto di accesso all'informazione ambientale per tutta la Comunità, e per metterla sistematicamente a disposizione del pubblico, lasciando agli Stati membri il compito di definire le relative modalità pratiche.

1.6. La proposta impegna gli Stati membri a rendere sistematicamente disponibile l'informazione ambientale e a diffonderla ricorrendo in particolare alle tecnologie di telecomunicazione informatica e/o elettronica.

1.7. L'esperienza mostra che un approccio più proattivo genera maggiori richieste del pubblico, e quindi maggiori costi di gestione da parte delle autorità nazionali. Peraltro è emerso dai rapporti nazionali sull'applicazione delle disposizioni legislative, amministrative e regolamentari necessarie per conformarsi alla Direttiva 90/313/CEE che tale applicazione non ha dato adito a grossi problemi finanziari. Si può dunque supporre

che l'adozione della proposta attuale non abbia conseguenze di rilievo sul piano finanziario, sia perché gran parte delle informazioni ambientali in oggetto sono già previste nelle norme in vigore, sia perché comunque tutti gli Stati membri, in quanto firmatari della Convenzione di Århus, si sono impegnati a rendere disponibile ed accessibile l'informazione ambientale in campi allargati rispetto alla Direttiva 90/313/CEE.

1.8. La proposta fa obbligo agli Stati membri di ricorrere maggiormente ai moderni mezzi informatici per divulgare le informazioni al pubblico, e ciò comporta, da un lato, sicuramente un aumento iniziale della spesa in conto capitale ma, dall'altro, una probabile riduzione dei costi successivi di trattamento delle domande di informazioni. Va notato peraltro che gli Stati membri stanno generalizzando l'uso della moderna tecnologia informatica, che può senza particolari aggravii essere utilizzata per pubblicizzare e diffondere l'informazione ambientale.

1.9. Il campo di applicazione della proposta è esteso ad alcuni organismi non del settore pubblico che prestano servizi di interesse economico generale attinenti all'ambiente. Poiché la maggior parte di essi erano in precedenza nel settore pubblico (e quindi già soggetti agli obblighi della Direttiva 90/313/CEE) o sono i successori di autorità od organismi che erano soggetti a tali obblighi, la proposta non dovrebbe comportare un aumento di costi significativo per tali organismi.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato si compiace dell'intenzione della Commissione di aderire alla Convenzione di Århus e ne condivide la proposta, fatte salve le osservazioni seguenti. Auspica che quanto prima la Commissione proceda ad un'integrazione e/o modifica delle direttive che già definiscono alcuni tipi di informazione ambientale.

2.2. L'obiettivo della proposta di garantire un diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per loro conto, e di definire le modalità e condizioni di base per il loro accesso, costituisce un notevole passo avanti, pienamente condiviso dal Comitato, in quanto si afferma un vero e proprio diritto e non la semplice libertà di accesso all'informazione (come previsto nella Direttiva 90/313/CEE), con la garanzia che l'informativa ambientale sia sistematicamente resa disponibile e diffusa al pubblico in generale, anche attraverso la tecnologia di telecomunicazione informatica e/o elettronica.

2.3. La definizione di «informazione ambientale» viene ampliata per comprendere:

- lo stato degli elementi dell'ambiente, inclusi il paesaggio e i siti naturali, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, ivi compresi gli organismi geneticamente modificati;
- fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni o i rifiuti che possono incidere su tali elementi e/o sulla salute e la sicurezza umana;
- le emissioni, gli scarichi e altri rilasci nell'ambiente;
- le misure (comprese quelle amministrative) che possono incidere o mirano a proteggere tali elementi;
- le analisi costi-benefici ed altre analisi economiche usate in connessione con attività e misure che incidono o possono incidere sull'ambiente;
- lo stato della salute e della sicurezza umana e le condizioni della vita umana (che ai sensi dell'art. 174 del Trattato è uno degli obiettivi della politica ambientale comunitaria).

2.3.1. Tale allargamento di garanzie e di definizione completa efficacemente il sistema di informativa ambientale al pubblico già previsto con il regolamento che istituisce l'Agenzia europea per l'ambiente e in numerose norme comunitarie, quali:

- la Direttiva 97/11/CE (che sostituisce la 85/337/CEE) prescrivendo che all'adozione di una decisione su progetti con rilevante impatto ambientale le autorità competenti informino i cittadini secondo procedure appropriate;
- la Direttiva 88/610/CEE che modifica la Direttiva 82/501/CEE (c.d. Seveso I) per le attività con rischio di incidenti rilevanti, la quale prevede precisi contenuti dell'informazione da mettere a disposizione della popolazione;
- la Direttiva 96/82/CE sul controllo di incidenti connessi con determinate sostanze pericolose (c.d. Seveso II) che ribadisce gli obblighi sopra citati;
- il Regolamento (CEE) n. 1836/93 concernente il sistema europeo di eco-gestione ed eco-audit, che prevede una «dichiarazione ambientale» contenente una serie di informazioni compreso un compendio di dati quantitativi concernenti le emissioni inquinanti;

- la Direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e sulla riduzione integrate dell'inquinamento, che impegna gli Stati membri a rendere accessibili le domande di autorizzazione di nuovi impianti e loro modifiche, prima che la decisione sia presa, nonché l'autorizzazione concessa e i risultati del controllo degli scarichi.

2.3.2. Il Comitato condivide la proposta di allargamento della definizione di «informazione ambientale» e in particolare il riferimento allo stato della salute e della sicurezza umana, cui ha prestato costantemente attenzione in molti precedenti pareri, nonché l'esplicito riferimento agli organismi geneticamente modificati e alle radiazioni.

2.4. L'art. 6 della Direttiva 90/313/CEE prevede l'applicazione della direttiva ad organismi con «responsabilità pubbliche per l'ambiente» e soggetti a controllo delle autorità pubbliche, concetto che ha dato luogo ad interpretazioni controverse. Ora tale concetto viene superato dall'allargamento a «funzioni o servizi concernenti direttamente o indirettamente l'ambiente», permettendo così di includere anche servizi prestati attualmente da organismi del settore privato, che tradizionalmente facevano parte del settore pubblico.

2.4.1. Il campo di applicazione della direttiva si estende inoltre alle persone giuridiche incaricate, per legge o sulla base di accordi con altre autorità pubbliche, dell'esecuzione di servizi di interesse economico generale che incidono o possono incidere sull'ambiente. Si superano così le interpretazioni controverse legate alla dizione precedente, evitando che le privatizzazioni nel settore dei servizi comportino una riduzione delle informazioni ambientali a disposizione del pubblico.

2.4.2. Il Comitato ritiene che la definizione adottata sia sufficientemente chiara, ancorché oggetto di vivace discussione tra gli Stati membri, ed invita a dare l'interpretazione più ampia a questo concetto di «persone giuridiche incaricate», condividendo l'opportunità di tale estensione rispetto alla Direttiva 90/313/CEE, pur consapevole che essa comporterà difficoltà pratiche di attuazione ed implicherà modifiche nelle modalità di interazione tra le autorità pubbliche ed i responsabili di servizi di interesse economico generale che incidono o possono incidere sull'ambiente.

2.5. L'attuale proposta supera alcune interpretazioni restrittive del diritto di accesso all'informazione, definendo chiaramente che ogni richiedente, sia persona fisica che giuridica, non deve «dimostrare» il proprio interesse ma semplicemente dichiararlo.

2.6. L'autorità deve fornire l'informazione richiesta il più presto possibile e in tempi ragionevoli, al più tardi entro un mese (due mesi in precedenza), e non semplicemente dare una risposta interlocutoria, mettendo a disposizione l'informazione nella forma o nel formato richiesto, anche fornendo copie di documenti, salvo siano già pubblicamente disponibili in forma o formato diversi, o vi siano fondati motivi per fornirla in modo diverso.

2.6.1 Il Comitato condivide in generale l'opportunità di ridurre i tempi di risposta ma ciò non deve andare a scapito della completezza e adeguatezza dell'informazione: ciò implica, a parere del Comitato, un livello di dettaglio rispondente alle esigenze del pubblico e/o del richiedente, la garanzia di riservatezza richiesta dalla tutela delle persone e delle informazioni commerciali o industriali, la messa a disposizione delle informazioni in modo attivo e al momento opportuno al fine di favorire il processo decisionale, evitando rischi di strumentalizzazione.

2.7. Gli Stati membri stabiliscono le modalità pratiche di messa a disposizione effettiva dell'informazione ambientale, che possono riguardare:

- la designazione di addetti all'informazione;
- l'istituzione e il mantenimento di uffici per la consultazione dell'informazione richiesta;
- elenchi di autorità pubbliche accessibili al pubblico, nonché registri ed elenchi in possesso di tali autorità e dei punti di informazione.

Il Comitato suggerisce che in ogni Stato membro si istituisca una sorta di «Autorità garante dell'informazione» che sia responsabile verso il governo per la corretta applicazione della presente direttiva.

2.8. Le autorità pubbliche possono respingere una richiesta di informazione ambientale solo in casi specifici e chiaramente definiti, cioè per determinate categorie di informazioni e al fine di tutelare interessi legittimi. Tali eccezioni sono formulate molto rigorosamente per non indebolire il principio generale di accesso: esse riguardano l'informazione non detenuta da e per l'autorità pubblica, peraltro trasferendo la richiesta a chi dovrebbe detenerla, oppure richieste irragionevoli che sono definite come vessatorie o equivalenti a un *abus de droit*, o che

implicano costi o sforzi sproporzionati o impediscono o interferiscono pesantemente con il normale decorso delle attività pubbliche.

2.9. Ove si possa violare la tutela della riservatezza dei dati personali, l'autorità pubblica deve informare l'autorità di controllo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (ex art. 28 della Direttiva 95/46/CE). Per quanto attiene la tutela della riservatezza di informazioni commerciali o industriali, essa non può essere invocata se concerne emissioni, scarichi o altri rilasci nell'ambiente disciplinati dalla legislazione comunitaria. Deve peraltro essere garantita la tutela del diritto sulla proprietà intellettuale, per cui il richiedente non è autorizzato a riprodurre o sfruttare l'informazione per qualsiasi altro scopo economico, senza la preventiva autorizzazione del titolare dei diritti.

2.9.1. La protezione adeguata dei legittimi interessi privati e pubblici è un principio fondamentale cui il Comitato annette grande importanza: di fronte all'estensione del campo di applicazione e alla necessità di risposte complete e adeguate, per evitare affrettati dinieghi o violazione di diritti legittimi, il Comitato ritiene realistico e prudente prevedere la possibilità di un giustificato e motivato prolungamento del tempo di risposta, per un massimo di ulteriori 30 giorni.

2.10. L'autorità deve motivare adeguatamente il rifiuto al richiedente l'accesso all'informazione, onde evitare la prassi della mancata risposta intesa come decisione di rifiuto, e informare altresì il richiedente dei mezzi di ricorso a sua disposizione. Il Comitato condivide l'impostazione della Commissione che la mancata risposta da parte delle autorità pubbliche non può in alcun caso essere intesa come decisione di rifiuto, e invita la stessa a vigilare affinché nessuna norma nazionale giustifichi una prassi del genere.

2.11. Le autorità pubbliche possono fornire l'informazione ambientale dietro pagamento di un corrispettivo che deve restare entro limiti ragionevoli. Al riguardo si deve pubblicare e mettere a disposizione dei richiedenti un tariffario. Il Comitato ritiene che il corrispettivo debba essere tale da non disincentivare le richieste di informazioni, e corrispondere sostanzialmente a quanto richiesto per equivalenti servizi pubblici. Differenze di tariffe possono essere giustificate dal tipo di elaborazione richiesta, senza giungere ad un'imputazione totale dei costi diretti e indiretti di raccolta e di predisposizione dell'informazione stessa, (come precisato dalla Corte di giustizia europea nella sentenza Commissione contro Germania, Caso C-217/97).

2.12. Per tenere conto degli impegni internazionali assunti con la firma della Convenzione di Århus, l'art. 6 della proposta prevede la possibilità di adire ad un organo giurisdizionale, o ad un altro organismo istituito dalla legge, competente a sindacare gli atti o le omissioni della pubblica autorità in questione. Si prevede inoltre l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché i richiedenti possano accedere ad un'altra procedura di riesame da parte della stessa autorità, o, in via amministrativa, da un altro organismo istituito dalla legge, e ciò al fine di rendere rapida e gratuita, o poco onerosa, tale procedura alternativa.

2.12.1. Il Comitato condivide l'obiettivo di questa modifica, ma per evitare che possa essere intentato un ricorso contro l'autorità destinataria solo per l'oggettiva difficoltà di ricercare e produrre l'informazione richiesta nei tempi perentori previsti, con una radicalizzazione della procedura non utile ad alcuna delle parti, suggerisce di permettere un «clock stop» di ulteriori 30 giorni se questo è necessario a garantire una risposta corretta ed adeguata.

2.13. Un notevole passo avanti è stato compiuto con la disposizione sulla «diffusione attiva dell'informazione», prima solo accennata: per garantire un'informazione omogenea del pubblico in tutta la Comunità, la proposta contiene un elenco non esaustivo dei tipi di informazione ambientale che devono essere sistematicamente messi a disposizione del pubblico, e prevede a tal fine l'uso delle tecnologie di telecomunicazione informatica o elettronica.

2.14. La proposta impone inoltre la pubblicazione, a intervalli regolari non superiori a quattro anni, di rapporti nazionali, regionali o locali sullo stato dell'ambiente, contenenti informazioni sulla qualità dell'ambiente e sulle pressioni esercitate su di esso.

2.15. La proposta, analogamente alla Direttiva 90/313/CEE, prevede una revisione cinque (anziché quattro) anni dopo il recepimento e impone agli Stati membri di riferire alla Commissione in merito alla sua applicazione. Prevede inoltre che gli Stati membri prendano tutte le misure necessarie per

conformarsi alla direttiva non oltre una data da specificare. Tale mancanza di scadenze certe e ravvicinate non sembra giustificata.

### 3. Osservazioni particolari

#### Articolo 3, paragrafo 2, lettera b)

3.1. La possibilità per l'autorità di fornire una risposta entro due mesi limitata alla giustificazione della complessità e del volume dell'informazione richiesta ai sensi della convenzione di Århus, dovrebbe applicarsi a tutte le fattispecie in cui può verificarsi tale situazione, purché giustificate e motivate, tra cui il Comitato ritiene di particolare importanza:

- quando l'autorità pubblica non detiene direttamente l'informazione e deve coinvolgere altre persone fisiche o giuridiche che la detengono;
- quando la determinazione degli interessi legittimi di cui è tutelata la riservatezza sono di difficile valutazione;
- quando vengano coinvolte autorità diverse quali ad esempio quelle giudiziarie o militari o istituzioni internazionali.

#### Articolo 4, paragrafo 2, lettera d)

3.2. Il riferimento alla riservatezza «prevista per legge» nella tutela di un legittimo interesse economico potrebbe ingenerare qualche ambiguità per le particolarità dei diversi ordinamenti giuridici nazionali, che talvolta si riflettono nel recepimento stesso delle direttive comunitarie. Onde evitare un'interpretazione restrittiva, sarebbe opportuno semplificare il comma affermando semplicemente: «... qualora la riservatezza tuteli un legittimo interesse economico». Il Comitato condivide la seconda frase del medesimo comma, precisando che i dati utilizzati per calcolare tali emissioni non devono considerarsi in sé informazioni relative alle emissioni.

#### Articolo 5

3.3. Questo articolo riguarda il servizio per la fornitura dell'informazione ambientale, nelle versioni linguistiche dove si parla di «tasse» questo termine deve essere sostituito per non ingenerare dannose confusioni.

#### Articolo 7, paragrafo 3

3.4. Il Comitato condivide pienamente l'obiettivo di diffondere immediatamente e senza ritardo tutte le informazioni utili

in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente. Per evitare di prendere misure e fornire informazioni che potrebbero causare un panico inopportuno ed ingiustificato, o determinare misure arbitrarie, il Comitato suggerisce un riferimento alla Comunicazione della Commissione sul ricorso al principio di precauzione<sup>(1)</sup> ribadendo in particolare

<sup>(1)</sup> COM(2000) 1 del 2 febbraio 2000.

il concetto affermato nel suo parere al riguardo<sup>(2)</sup>, che ogni misura dovrebbe iniziare con una valutazione oggettiva dei rischi, identificando, ove possibile, in ciascuna fase il grado di incertezza scientifica.

<sup>(2)</sup> Capo 6 del parere del CES sul tema «Il ricorso al principio di precauzione» ora in GU C 268 del 19.9.2000, pag. 9.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale »**

(2001/C 116/10)

Il Consiglio, in data 10 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Gafo Fernández, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva all'esame intende istituire un sistema armonizzato di misurazione e determinazione del rumore ambientale nonché d'informazione ai cittadini dei diversi Stati membri. Il «rumore ambientale» è il rumore percepito dai cittadini nei luoghi abituali di residenza, proveniente non da una fonte localizzata, bensì da un insieme di fonti di emissione nelle immediate vicinanze.

1.2. Per quanto concerne l'approccio normativo al controllo del rumore, finora ci si è concentrati sulla determinazione dei livelli massimi di rumore emesso da una serie di prodotti industriali (automobili, motociclette, aeromobili, tosaerba o macchinari per lavori pubblici). Tale approccio è stato adottato sia per soddisfare criteri di mercato interno (armonizzando si evitano ostacoli al commercio) sia per combattere e ridurre gli effetti dannosi su cittadini e lavoratori.

1.3. Nel Libro verde sulle future politiche in materia di inquinamento acustico (1996) la situazione è stata giudicata non soddisfacente. Per tale motivo, nella proposta attualmente all'esame, la Commissione intende intervenire su tre linee d'azione ben definite:

- armonizzazione, sul piano comunitario, dei descrittori acustici e delle tecniche di determinazione del loro impatto ambientale;
- definizione, tenendo conto dei dati precedenti, di «mappe acustiche», sulla base di metodi a loro volta armonizzati;
- fissazione di criteri per l'informazione destinata ai cittadini.

1.4. La proposta di direttiva pertanto non stabilisce norme unitarie o armonizzate sul rumore, in quanto la maggior parte degli Stati membri ha già fissato livelli nazionali. Essa tuttavia permetterà ai cittadini comunitari di disporre di informazioni comparate.

1.5. L'approccio adottato è dunque destinato a stabilire metodi omologati per determinare le misurazioni e per elaborare conseguentemente le mappe acustiche, differenziando i livelli sonori — e quindi il loro impatto sui cittadini — in funzione delle ore della giornata. Le tre aree considerate particolarmente rilevanti da un punto di vista costo-efficacia sono: gli agglomerati urbani con più di 250 000 abitanti, strade e ferrovie con un traffico superiore a 3 milioni di veicoli o a 30 000 treni l'anno, e infine gli aeroporti con un traffico di aeromobili superiore a 50 000 decolli e atterraggi l'anno.

1.6. Entro il 30 giugno 2003, gli Stati membri dovranno notificare alla Commissione tutte le strade principali, le ferrovie principali, gli aeroporti principali e gli agglomerati urbani con più di 250 000 abitanti situati nel loro territorio. Entro il 31 dicembre 2004, le autorità competenti dovranno elaborare e adottare le corrispondenti mappe acustiche. La proposta inoltre stabilisce che entro il 31 dicembre 2009 dovranno essere elaborate le mappe acustiche degli agglomerati con più di 100 000 abitanti.

1.7. In base alle mappe acustiche per i grandi agglomerati urbani, le strade, le ferrovie e gli aeroporti principali, le autorità competenti dovranno elaborare, entro il 31 dicembre 2005 (o entro il 31 dicembre 2010 per gli agglomerati urbani con più di 100 000 e meno di 250 000 abitanti), dei piani d'azione contenenti un'analisi della situazione, l'individuazione dei problemi principali e un elenco delle misure di correzione previste. Le mappe acustiche e i piani d'azione dovranno essere rielaborati al massimo ogni cinque anni.

1.8. Sia le mappe acustiche sia i piani d'azione saranno resi noti pubblicamente — utilizzando, fra gli altri possibili canali di diffusione, Internet — e notificati alla Commissione europea.

1.9. La Commissione europea prevede infine di presentare, entro il 31 dicembre 2007, una relazione sull'applicazione della direttiva, in cui si valuti, in base ai progressi tecnico-scientifici compiuti nel periodo trascorso, l'opportunità di stabilire obiettivi qualitativi a livello comunitario che comprendano sia la riduzione del numero di persone esposte, sia i provvedimenti necessari al conseguimento degli obiettivi, il che potrebbe comportare anche una proposta di modifica della direttiva.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie la presentazione della proposta all'esame con la stessa soddisfazione con cui accolse, all'epoca, l'intenzione di portare avanti questo progetto<sup>(1)</sup>. L'obiettivo da

perseguire è una maggiore sensibilizzazione sia sui problemi causati alla salute umana dal cosiddetto «rumore ambientale» sia su un certo scadimento della convivenza e della capacità di comunicazione. Il Comitato desidera esprimere la propria preoccupazione per il fatto che si sta trasmettendo alle generazioni future una «cultura del rumore» nella quale il rumore è un fattore abituale della vita quotidiana e quindi perfettamente accettabile.

2.2. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul fatto che il rumore è un elemento chiave di un concetto più ampio, ovvero l'inquinamento sonoro, e che inoltre il rumore ha caratteristiche molto diverse: occorre infatti distinguerne l'incidenza a seconda del suo valore medio, della sua durata nel tempo e dei suoi valori massimi (che in molti casi corrispondono a periodi di breve durata). Le mappe acustiche, in quanto tali, fanno riferimento a valori medi di rumore che tengono conto della durata di diversi singoli suoni. Ciò non deve impedire di operare, tramite un'adeguata vigilanza e controllo, per combattere i rumori di elevata intensità e di breve durata.

2.3. Il Comitato si rende conto che, nel formulare tali proposte, la Commissione europea ha dovuto agire entro un margine di manovra ristretto, tra la protezione della salute umana, la tutela dell'ambiente, il rispetto del principio di sussidiarietà, considerato in base alla diversa percezione culturale del fattore «rumore».

2.4. Tuttavia, il Comitato desidera formulare alcune riflessioni di carattere costruttivo, che saranno illustrate più dettagliatamente nelle osservazioni particolari. Tali riflessioni riguardano, più precisamente, i seguenti aspetti:

- la possibile violazione del principio di sussidiarietà, causata dai requisiti tanto particolareggiati per i piani d'azione;
- la difficoltà di stabilire condizioni paragonabili di rumore medio giornaliero (giorno, sera, notte) ( $L_{den}$ ) e notturno ( $L_{night}$ ) in tutti i paesi della Comunità, in particolare se si tiene conto delle diverse stagioni dell'anno;
- la totale mancanza di riferimenti alla necessità di garantire che vengano rigorosamente applicate, prima dell'elaborazione delle mappe acustiche, le singole disposizioni relative all'emissione di rumore nelle categorie oggetto di normativa comunitaria;

(1) Parere del CES in merito al «Libro verde della Commissione europea sulle future politiche in materia di inquinamento acustico» — GU C 206 del 7.7.1997.

- la mancanza di qualsiasi riferimento ai criteri di assetto territoriale, soprattutto la vicinanza a ferrovie o aeroporti;
- la mancata — e ingiustificata — inclusione delle vibrazioni, che generalmente rientrano nella legislazione in materia di rumore.

2.5. Per il Comitato, la proposta della Commissione cerca di definire un quadro coordinato di misurazione del rumore e d'informazione ai cittadini che, in collegamento ai valori limite di rumore stabiliti all'articolo 5 per il traffico veicolare, ferroviario e aereo in prossimità degli aeroporti nonché per l'attività produttiva, potrebbe portare ad una futura armonizzazione di tali valori a livello comunitario. Per tale motivo, il Comitato invita la Commissione a formulare un nuovo considerando che definisca con esattezza questo obiettivo a medio termine e apra un dibattito sull'adeguatezza di questa misura — giudicata dal Comitato necessaria e opportuna — e sulle sue modalità pratiche di applicazione, le quali potrebbero comportare un'armonizzazione comunitaria basata su un livello minimo, tale da consentire agli Stati membri che lo desiderano di fissare livelli di protezione più rigorosi (come prevede l'articolo 176 del Trattato). Un altro considerando dovrebbe inoltre menzionare la necessità che l'assetto territoriale tenga conto delle mappe acustiche esistenti e orienti la progettazione di nuovi nuclei residenziali in modo da garantirvi permanentemente un livello ridotto di inquinamento acustico.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. All'articolo 1, oltre agli effetti nocivi per la salute umana, bisognerebbe fare riferimento anche agli effetti sulla convivenza sociale (impossibilità di comunicare in zone aperte ed esposte al rumore) e sull'ambiente in generale (ad esempio impatto sulla fauna e, sebbene non vi siano studi empirici sufficienti, potenziale impatto sulla flora).

#### 3.2. Articolo 3: Definizioni

3.2.1. Alla lettera a), aggiungere «qualsiasi macchinario» alle citate fonti di rumore.

3.2.2. Alla lettera c), dopo «la salute umana» aggiungere «la convivenza sociale e l'ambiente in generale». Questo è in linea con le affermazioni riportate nel resto della frase.

3.2.3. Alla lettera j): «Agglomerato urbano» — tra i criteri di definizione dell'agglomerato si dovrebbe annoverare anche

l'esistenza nello stesso di un'autorità competente unica, avente la facoltà di elaborare le mappe acustiche e soprattutto di attuare i piani d'azione. Ciò eviterà che si verifichi il caso assurdo che in uno stesso agglomerato esistano due o più autorità competenti, ciascuna responsabile di valutare e applicare i piani di azione contro il rumore in una parte dell'agglomerato considerato dalla direttiva come un'entità indivisibile.

3.2.4. Alla lettera k), sostituire «competente autorità locale» con «competente autorità». Il Comitato ritiene inoltre che il valore superiore del  $L_{den}$  non debba necessariamente essere fissato dallo Stato membro, bensì dall'autorità competente in ciascun caso.

3.2.5. Alla lettera l), anche qui occorre eliminare il riferimento all'autorità nazionale o regionale.

3.2.6. Alla lettera n), aggiungere alla fine «o più di un numero opportunamente determinato di automezzi pesanti» (in modo che si cerchi un equilibrio fra traffico di veicoli pesanti e leggeri). Una riflessione simile dovrebbe essere fatta nel caso del traffico ferroviario tenendo conto del tipo di treni che passano per quel punto.

3.2.7. I grandi porti marittimi con un volume di traffico di passeggeri e di merci opportunamente determinato dovrebbero essere inclusi tra le fonti d'inquinamento acustico citate nella direttiva (e in particolare agli articoli 4, 7, 8 e 11 nonché negli allegati).

3.3. Aggiungere quanto segue all'articolo 7, paragrafo 5: «... oppure quando si siano avute modifiche sostanziali tali da raccomandare un più rapido aggiornamento. In alternativa, qualora l'autorità competente dimostri in maniera sufficiente che le condizioni acustiche, verificate mediante campionamento o altro metodo, non hanno subito modifiche, la rielaborazione delle mappe acustiche potrà essere rinviata di altri cinque anni al massimo».

3.4. Allegato I: Descrittori acustici. Nella nota introduttiva alla proposta, l'aggiunta di 5 decibel al valore  $L_{evening}$  e di 10 decibel al valore  $L_{night}$  non è minimamente motivata. Il Comitato non può pertanto pronunciarsi in merito alla fondatezza di detti criteri, ma ritiene che questi 5 decibel applicati a  $L_{evening}$  sovraccaricherebbero indebitamente le mappe

acustiche dei paesi del sud dell'Unione europea, nei quali il tempo di riposo generale è nettamente inferiore a quello dei paesi del nord Europa. Una soluzione possibile sarebbe quella di fare riferimento a «periodi di attività» e non a fasce orarie prestabilite per tutti gli Stati membri, il che porterebbe a sopprimere il riferimento all'indicatore corrispondente al periodo  $L_{\text{evening}}$ . Inoltre, la definizione di «anno meteorologico

medio» potrebbe rendere più difficile l'elaborazione (ed il successivo aggiornamento) delle mappe acustiche nei termini previsti. Il Comitato giudica invece totalmente opportuna l'inclusione di descrittori acustici supplementari.

3.5. Allegato V: aggiungere al quarto trattino «i valori limite negli agglomerati urbani, ai sensi dell'articolo 5».

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo ad azioni d'informazione e di promozione dei prodotti agricoli sul mercato interno»**

(2001/C 116/11)

La Commissione, in data 26 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Espuny Moyano, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione in esame intende armonizzare e semplificare mediante uno strumento unico di carattere orizzontale la regolamentazione dei diversi sistemi comunitari di promozione sul mercato interno attualmente esistenti.

1.2. Con riferimento al modello applicato per la promozione dei prodotti agricoli nei paesi terzi, la Commissione ritiene che tale strumento debba essere destinato all'informazione e alla promozione generica e collettiva, incentrata sulle peculiarità tipiche dei prodotti europei, allo scopo di rivalorizzarne l'immagine agli occhi dei consumatori.

1.3. In tal senso la Commissione considera che le azioni di promozione a livello comunitario devono essere complementari alle misure adottate negli Stati membri dalle imprese o dalle autorità nazionali o regionali, apportando un valore aggiunto alle classiche azioni di marketing e di pubblicità delle marche.

1.4. La Commissione propone una selezione periodica, tramite la procedura del Comitato di gestione, dei temi e dei settori che possono essere oggetto di azioni d'informazione e di promozione.

1.4.1. Il Comitato di gestione definirà le linee direttrici settoriali e i criteri di selezione applicabili.

1.5. In base a bandi di gara e a licitazioni organizzati dagli Stati membri, le organizzazioni professionali o interprofessionali presenteranno programmi che gli Stati membri trasmetteranno alla Commissione affinché ne verifichi la conformità con la normativa comunitaria e con i disciplinari applicabili. Gli Stati membri procederanno allora alla selezione finale.

1.6. La Commissione propone un sistema di gestione indiretta secondo il quale gli Stati membri saranno responsabili del controllo e del pagamento delle misure selezionate.

1.7. Per responsabilizzare i diversi attori interessati, il finanziamento proposto è ripartito tra la Commissione, gli Stati membri e le organizzazioni professionali o interprofessionali.

1.7.1. Si propone che la Comunità partecipi per un massimo del 50 % del costo effettivo delle azioni, fatti salvi gli studi di valutazione dei risultati delle azioni di informazione e di promozione, integralmente finanziati dalla Comunità.

1.7.2. La partecipazione degli Stati membri sarà in genere il 20 % del costo effettivo delle azioni. Il resto sarà finanziato dalle organizzazioni professionali o interprofessionali.

1.7.3. Ciononostante, nella misura in cui si tratta di azioni d'informazione sui regimi comunitari DOP (denominazioni d'origine protette), IGP (indicazioni geografiche protette), STG (specialità tradizionali garantite), e sulla produzione biologica ed etichettatura, la Commissione considera appropriata una partecipazione finanziaria limitata agli Stati membri e alla Comunità.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva le grandi linee di questa iniziativa in materia di promozione, che completa lo strumento di promozione adottato nel 1999 nei confronti di paesi terzi<sup>(1)</sup>, e che contribuisce all'obiettivo di promuovere, tanto nell'Unione europea quanto nel resto del mondo, un modello agricolo ed alimentare europeo fondato sulla diversità, la qualità e la sicurezza. Esprime tuttavia delle riserve quanto alle procedure proposte dalla Commissione.

2.1.1. Il Comitato deplora che tale obiettivo non sia enunciato abbastanza chiaramente nella proposta: la diffusione del modello agricolo e alimentare europeo, basato sulla multifunzionalità e sui concetti summenzionati, come pure il consolidamento della fiducia dei consumatori nei prodotti agricoli e alimentari dovrebbero costituire le finalità prioritarie della promozione sul mercato interno.

2.1.2. In questo senso, occorre valorizzare l'immagine dei prodotti europei agli occhi dei consumatori dell'Unione e sensibilizzarli sugli sforzi che si stanno compiendo per garantire un'offerta ampia e/o tipica ed alti livelli di qualità, di sicurezza alimentare, e di rispetto delle norme per il benessere degli animali.

2.1.3. Pertanto il Comitato condivide l'obiettivo di potenziare a livello comunitario l'informazione sulle caratteristiche intrinseche dei prodotti agricoli e alimentari quali la qualità, l'igiene, gli aspetti nutrizionali, la sicurezza alimentare, l'etichettatura, la rintracciabilità, la produzione biologica o integrata, i regimi comunitari di DOP/IGP/STG, i vini di qualità prodotti in regioni determinate (VPQRD), i vini da tavola e le bevande spiritose con indicazione geografica.

2.1.4. Il Comitato approva ugualmente l'estensione della possibilità di beneficiare della promozione comunitaria sul mercato interno ad altri prodotti agricoli ed alimentari.

2.2. Se l'Unione europea vuole ottenere un valore aggiunto dalla promozione comunitaria dei prodotti europei sul proprio mercato interno, è essenziale che il relativo campo di applicazione sia complementare e coordinato con le iniziative avviate nei rispettivi Stati membri dalle imprese, dalle organizzazioni di produttori e dalle autorità nazionali.

2.2.1. Come per la promozione nei paesi terzi, la sussidiarietà e la complementarità devono essere i principi ispiratori dell'azione comunitaria di promozione dei prodotti agricoli ed alimentari sul mercato interno.

2.2.2. In questo senso il Comitato accoglie con favore l'approccio globale e coerente seguito dalla Commissione nell'armonizzare i molteplici regimi comunitari di promozione sul mercato interno, sostituendoli con un unico quadro di misure, di finanziamento e di gestione delle azioni di promozione.

2.3. Il Comitato condivide l'opportunità del cofinanziamento delle misure di promozione, che permette non solo la raccolta di risorse, ma anche il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutte le parti interessate al fine di ottimizzare l'efficacia delle azioni promozionali e l'uso dei mezzi finanziari. Insiste sulla necessità che lo Stato membro si faccia carico del cofinanziamento del 20 %. In determinati casi dovrebbe tuttavia essere possibile un'impostazione flessibile della partecipazione al finanziamento.

2.4. Dal triplice punto di vista della sussidiarietà, della complementarità e del cofinanziamento, è imprescindibile che tanto le organizzazioni professionali quanto le autorità nazionali lavorino in modo attivo e coordinato con la Commissione nella concezione, selezione, gestione e valutazione delle azioni comunitarie di promozione sul mercato interno.

2.4.1. Il Comitato si rammarica, come già precedentemente nel caso della promozione nei confronti dei paesi terzi, del fatto che la Commissione non abbia valutato a sufficienza le implicazioni ed i vantaggi dei principi di sussidiarietà, complementarità e cofinanziamento nella gestione della promozione.

<sup>(1)</sup> CES 447/99 — GUCE C 169 del 16.6.1999

2.4.2. Deplora in particolare l'estrema complessità della procedura proposta e lo scarso coinvolgimento degli operatori economici.

2.5. Infine il Comitato considera indispensabile che lo strumento comunitario della promozione sul mercato interno disponga di risorse sufficienti per raggiungere l'ambizioso obiettivo di valorizzare l'immagine dei prodotti europei presso i consumatori, nell'ottica della difesa, all'interno della stessa Unione europea, del modello agricolo ed alimentare europeo.

2.5.1. Il problema dell'adeguamento delle risorse finanziarie risulta ancora più evidente nel contesto di una politica volta a potenziare la promozione, sul versante interno e su quello esterno, e ad ampliare nel contempo la gamma dei prodotti che ne possono beneficiare.

2.5.2. Il Comitato

- constata con delusione che il bilancio proposto dalla Commissione risulta chiaramente insufficiente;
- esprime la propria preoccupazione sul rischio che l'aumento prevedibile del bilancio per la promozione nei paesi terzi avvenga a scapito delle risorse destinate alla promozione all'interno della Comunità;
- teme, infine, che l'esiguità del bilancio provochi gravi tensioni tra settori e tra prodotti.

### 3. Osservazioni di carattere particolare

3.1. Le azioni d'informazione e di promozione non devono essere orientate in funzione dei marchi commerciali (articolo 1, paragrafo 2); esse non devono tuttavia escludere automaticamente dal beneficio della promozione comunitaria azioni di carattere generico integrate in iniziative promozionali più ampie a livello nazionale o privato che possano includere componenti relative a marchi. Si tratta di una condizione per l'efficacia e la complementarità dell'azione comunitaria con le iniziative nazionali e private.

3.2. Tra le azioni contemplate alla lettera a) dell'articolo 2 che possono beneficiare della promozione comunitaria figurano le azioni in materia di relazioni pubbliche, promozione e pubblicità aventi lo scopo di mettere in rilievo i vantaggi dei prodotti comunitari in materia di benessere degli animali. Per tale ragione la valorizzazione del rispetto del benessere degli animali deve figurare esplicitamente tra i criteri di selezione dei settori o prodotti elencati alla lettera a) dell'articolo 3.

3.3. Dato lo schema di cofinanziamento proposto dalla Commissione, è indispensabile poter contare sull'esperienza e l'attiva partecipazione delle organizzazioni private nelle decisioni relative all'elenco di temi e prodotti ammissibili (artico-

lo 4) e all'elaborazione delle linee direttrici dei programmi di promozione e d'informazione (articolo 5). A tal fine il CES propone:

3.3.1. la consultazione obbligatoria e non facoltativa del gruppo permanente «Promozione dei prodotti agricoli» del comitato consultivo «Qualità e sanità della produzione agricola» per determinare ogni tre anni l'elenco dei temi e dei prodotti ammissibili (articolo 4, paragrafo 2);

3.3.2. la consultazione obbligatoria di tale gruppo permanente prima di stabilire le linee direttrici dei programmi di promozione e d'informazione (articolo 5, paragrafo 1).

3.4. Il Comitato considera altresì superflua la condizione di obbligatorietà della collaborazione tra le organizzazioni professionali e gli organismi di esecuzione, prevista dal paragrafo 2 dell'articolo 6, condizione che appesantisce una procedura di selezione già abbastanza complessa. Non si dovrebbe escludere l'esecuzione dei programmi da parte delle organizzazioni stesse, purché dimostrino la loro esperienza e garantiscano con i mezzi adeguati la corretta esecuzione dei medesimi.

3.5. Il Comitato constata infine che il bilancio previsto a carico della Comunità è di gran lunga inferiore a quello attuale. Ritiene che tale bilancio sia del tutto insufficiente per portare avanti gli obiettivi finali della promozione sul mercato interno, soprattutto se questa aspira ad estendersi a tutti i prodotti. L'esiguità del bilancio potrebbe spiegare la vaghezza dei termini con cui si spiegano gli obiettivi reali di tale azione comunitaria.

3.5.1. Per evitare eventuali conflitti con le azioni di promozione verso l'esterno e tra settori e prodotti, il Comitato invita la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio a fare il necessario per assegnare al presente strumento le risorse appropriate.

### 4. Raccomandazioni finali

4.1. La difesa del modello agricolo europeo e il consolidamento della fiducia dei consumatori nei prodotti agricoli ed agroalimentari della Comunità costituiscono una delle priorità sancite dalla riforma della politica agricola comune nel quadro dell'Agenda 2000. A tale proposito la valorizzazione dell'immagine dei prodotti europei agli occhi dei consumatori mediante azioni comunitarie di informazione e di promozione sul mercato interno deve costituire l'obiettivo chiaramente indicato di tale iniziativa.

4.2. Per ottimizzare i benefici della promozione a livello comunitario, è indispensabile che tutti gli attori — organizzazioni professionali e interprofessionali, Commissione, Stati

membri — agiscano in maniera complementare e coordinata. In tale contesto la partecipazione e l'esperienza del settore privato sono essenziali e questo deve ripercuotersi sulla concezione, la progettazione e l'esecuzione dei programmi, in particolare per evitare complicazioni burocratiche.

4.3. Il bilancio per la promozione sul mercato interno deve essere all'altezza delle ambizioni. L'insufficienza delle risorse non solo limiterà l'efficacia dello strumento ma provocherà altresì tensioni inutili tra settori e prodotti ammissibili.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle condizioni di polizia sanitaria applicabili ai movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia»**

(2001/C 116/12)

Il Consiglio, in data 10 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 e dell'articolo 152, paragrafo 4, lettera b) del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Nielsen, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli, 1 voto contrario e un'astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. In alcuni Stati membri il timore della rabbia e di altre malattie contagiose degli animali domestici comporta restrizioni sui movimenti a carattere non commerciale di cani e gatti, anche provenienti da altri Stati membri o da paesi terzi. La proposta della Commissione prevede un'armonizzazione della protezione esterna comune, oltre alla limitazione delle restrizioni interne. Alcune delle malattie in questione sono rilevanti solo a livello di polizia sanitaria, mentre altre (le cosiddette zoonosi, tra cui in primo luogo la rabbia) interessano anche le persone. L'armonizzazione quindi, secondo la Commissione, dev'essere svolta applicando la procedura decisionale comune.

1.2. La situazione della rabbia nell'UE è notevolmente migliorata, grazie ad una vaccinazione orale delle volpi nelle zone infestate. La Svezia e il Regno Unito, di conseguenza, hanno abbandonato il precedente sistema di quarantena e adottato invece disposizioni meno restrittive. I casi di rabbia constatati nell'UE sono dovuti in primo luogo all'introduzione

di animali provenienti da aree urbane di paesi terzi colpite dalla rabbia. La proposta si incentra su un controllo più rigoroso dei movimenti di natura non commerciale provenienti da paesi terzi, e si fonda sul parere di diversi comitati di esperti, tra cui il Comitato scientifico veterinario.

1.3. Secondo la proposta, i cani ed i gatti trasportati da uno Stato membro all'altro o importati da determinati paesi terzi o territori che, secondo una logica regionale, possono essere assimilati all'UE (Andorra, Islanda, Liechtenstein, Monaco, Norvegia, San Marino, Svizzera, Città del Vaticano, Isola di Man, Isole del Canale), devono essere accompagnati, durante il trasporto, dai rispettivi proprietari o da altre persone fisiche che se ne assumono la responsabilità. Gli animali devono poter essere identificati con l'aiuto di un tatuaggio o di un trasponditore, ed essere muniti di un certificato attestante che, oltre alla prima vaccinazione, da meno di un anno è stata praticata una vaccinazione antirabbica con un vaccino inattivato, in conformità con le norme OMS.

1.4. La Svezia, l'Irlanda e il Regno Unito possono inoltre imporre requisiti supplementari relativi alla titolazione di anticorpi neutralizzanti almeno sei mesi prima del movimento e almeno 30 giorni dopo la vaccinazione precedente il movimento. Qualora si tratti di movimenti provenienti dagli Stati membri, da paesi terzi o territori con lo stesso statuto in materia, detti Stati possono tuttavia esonerarli da tutti i requisiti sulla rabbia.

1.5. Quanto ai movimenti verso l'UE da paesi terzi diversi da quelli specificati, la vaccinazione antirabbica e la titolazione di anticorpi neutralizzanti sottostanno alle stesse regole che valgono per i movimenti verso la Svezia, l'Irlanda o il Regno Unito, cosa che comporta un irrigidimento per alcuni Stati membri. Inoltre la Svezia, l'Irlanda e il Regno Unito possono fissare norme sulla quarantena, che dovranno essere comunicate alla Commissione.

1.6. Secondo il documento della Commissione, i movimenti di una serie di altre specie di animali, oltre ai cani e ai gatti, da uno Stato membro all'altro, oppure dai paesi terzi e territori specificati, non sono soggetti a condizioni di polizia veterinaria. Ciò vale per tutti i tipi di aracnidi e insetti, pesci, anfibi, rettili e uccelli, nonché furetti, conigli, cavie e criceti, elencati in un allegato alla proposta di regolamento.

1.7. All'entrata in vigore del regolamento uno Stato membro può chiedere alla Commissione, in circostanze particolari, un'ulteriore garanzia quanto alle malattie diverse dalla rabbia. La Commissione desidera inoltre essere autorizzata a modificare e integrare gli allegati relativi alle specie animali, ai paesi e ai territori, nonché ai requisiti veterinari, con la cooperazione del Comitato veterinario permanente. L'inserimento di altri Stati terzi nell'allegato si deve basare su una valutazione della struttura e dell'organizzazione dei relativi servizi veterinari, la situazione della rabbia nel paese in questione, le condizioni di importazione di animali carnivori, nonché la normativa vigente per l'immissione sul mercato dei vaccini antirabbici.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ritiene necessario prevenire e combattere quanto più possibile le malattie contagiose degli animali domestici nell'UE e nei paesi candidati, nonché evitare che si propaghino nell'UE con il trasporto di animali da altri paesi terzi. Dopo l'ampliamento dell'UE, con i nuovi paesi limitrofi e il trasporto di animali su distanze più lunghe vi sarà un maggiore rischio di diffusione del contagio. Come avviene per la proposta in esame, le misure in questione devono fondarsi quanto più possibile su una base scientifica.

2.2. È particolarmente positivo che attualmente negli Stati membri la situazione della rabbia sia sotto controllo. Esiste viceversa un rischio notevole di diffusione della rabbia con il trasporto di animali da regioni dove la malattia è endemica. È quindi imprescindibile armonizzare le legislazioni nazionali e definire un sistema comune in materia di trasporto degli animali. Il Comitato constata tuttavia che la proposta parla di regionalizzazione, piuttosto che di una piena armonizzazione, soluzione che può spesso essere ben fondata in campo veterinario. I paesi «storicamente indenni» godono di una speciale protezione, cosa che, fino a nuovo ordine, deve essere ritenuta giustificata.

2.3. Nella proposta in esame la prevenzione della rabbia si basa in primo luogo sull'ipotesi che gli Stati membri siano in condizione di effettuare un controllo sufficiente dei movimenti provenienti da paesi terzi diversi da quelli specificati. Il Comitato raccomanda che la Commissione e gli Stati membri garantiscano il massimo contributo possibile per un controllo ottimale delle frontiere.

2.4. Come proposto dalla Commissione, è opportuno che le stesse norme valgano per paesi terzi e territori assimilabili all'UE sotto il profilo geografico e sanitario. Ciò presuppone tuttavia che i movimenti da altri paesi terzi verso i paesi ed i territori interessati siano soggetti esattamente allo stesso controllo vigente per l'ingresso nell'UE.

## 3. Osservazioni specifiche

3.1. Oltre alla rabbia, il trasporto di animali da compagnia comporta una serie di altri problemi sanitari, per i quali potrebbe essere opportuno prendere le misure necessarie per evitare la trasmissione del contagio agli animali domestici, che comporterebbe interventi dispendiosi. Tutti i tipi di uccelli, tra cui ad esempio le galline di razza nana, i piccioni, i pappagalli, ecc. possono così essere portatori di malattie infettive virulente (malattia di Newcastle, ornitosi e zoonosi, tra cui, ad esempio la salmonella DT 104). Il camfilobatterio, che può colpire il pollame, si diffonde tra l'altro attraverso gli animali da compagnia che sono in contatto con ambienti acquatici contaminati (cani, serpenti, tartarughe ecc.).

3.2. Indipendentemente dalla fondatezza delle argomentazioni a favore dell'introduzione di misure intese a ridurre il rischio di diffusione del contagio di queste e altre malattie legate al trasporto di animali da compagnia, il Comitato ritiene che la proposta sia poco chiara dal punto di vista amministrativo, e che i risultati non sarebbero proporzionati al rischio di trasmissione del contagio tra gli animali selvatici.

3.3. L'abbattimento di animali che non rispondono ai requisiti deve essere conforme al protocollo del Trattato di Amsterdam relativo alla salute degli animali.

3.4. Il Comitato considera inoltre necessario limitare i problemi di protezione degli animali legati all'importazione nell'UE di animali esotici.

3.5. La Commissione dovrebbe presentare dopo 5 anni una relazione sull'applicazione delle regole, accompagnata da eventuali proposte di modifica.

#### 4. Conclusione

4.1. Il Comitato, fatte salve le suddette osservazioni, concorda con la proposta della Commissione.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che proroga per un periodo massimo di un anno il finanziamento di taluni piani di miglioramento della qualità e della commercializzazione approvati a norma del titolo II bis del Regolamento (CEE) n. 1035/72»**

(2001/C 116/13)

Il Consiglio, in data 20 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore de las Heras Cabanas, in data 15 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 107 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. La proposta di regolamento all'esame risponde alla prima parte dell'accordo del Consiglio dei Ministri, tenutosi a Bruxelles il 17 luglio 2000, in virtù del quale la Commissione è stata invitata a proporre che i pagamenti a favore dei coltivatori di frutta a guscio (mandorle, nocciole, noci e pistacchi) e di carrube, che scadono nel 2000, siano prorogati di un anno a carico del bilancio 2001. È stato inoltre chiesto alla Commissione di effettuare uno studio specifico del settore nell'ambito della relazione sul regime degli ortofrutticoli che presenterà prima della fine del 2000.

#### 2. Antecedenti

2.1. I piani di miglioramento, avviati a partire dal 1989 per un periodo di dieci anni conformemente a quanto stabilito al

titolo II bis del Regolamento (CEE) n. 1035/72 hanno avuto, in taluni Stati membri, importanti ripercussioni sull'organizzazione della produzione, la concentrazione dell'offerta e il miglioramento delle strutture produttive e commerciali. Questi piani hanno influito sul mantenimento dei redditi dei produttori, consentendo di mettere un freno all'abbandono delle coltivazioni di frutta a guscio e carrube nelle regioni produttrici dell'UE.

2.2. Tuttavia, il Regolamento (CE) n. 2200/96 relativo all'Organizzazione Comune dei Mercati degli Ortofrutticoli, che abrogava le misure in questione, non ha tenuto conto dei problemi specifici della frutta a guscio e delle carrube. Le disposizioni di detto regolamento si sono rivelate inadeguate e insufficienti, in quanto non orientate al carattere specifico di tali produzioni.

2.3. Data la situazione particolarmente difficile che vive il settore delle nocciole, il Regolamento (CE) n. 2200/96 ha previsto, all'articolo 55, un aiuto forfettario alle organizzazioni di produttori per le nocciole raccolte durante le campagne 1997/1998, 1998/1999 e 1999/2000. Tale aiuto ha contribuito in modo determinante allo sviluppo delle organizzazioni italiane di produttori e ha permesso di compensare lo svantaggio concorrenziale subito dai produttori comunitari di nocciole a causa delle persistenti condizioni sfavorevoli del mercato.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Le coltivazioni di frutta a guscio e di carrube occupano ampie zone svantaggiate dell'Europa mediterranea (pari a 900 000 ettari) e la loro sopravvivenza è importantissima per le regioni produttrici dell'Unione europea a causa dell'impatto positivo sull'occupazione, l'ambiente, il paesaggio e la cultura. Esse inoltre permettono la diversificazione delle aziende agricole e il loro mantenimento nel territorio e costituiscono una barriera al fenomeno della desertificazione. Tali coltivazioni non conoscono pressoché alcuna alternativa ed i limiti della PAC non consentono la loro sostituzione con altre coltivazioni.

3.2. La produzione di frutta a guscio e di carrube costituisce la base di un'importante industria di trasformazione, che crea posti di lavoro e promuove l'attività economica in zone rurali svantaggiate. Sia l'industria di prima trasformazione sia quella di seconda trasformazione comprendono un gran numero di imprese di tutti i tipi e dimensioni, dalla sbucciatura e schiacciatura alla tostatura, dalla fabbricazione del cioccolato alla produzione di gelati, dall'industria dolciaria tradizionale alla pasticceria artigianale e industriale.

3.3. Il consumo di frutta a guscio nell'Unione europea e nel resto del mondo registra una crescita sostenuta, vuoi perché lo sviluppo della tecnologia agroalimentare consente a tali prodotti di essere utilizzati nella fabbricazione di diversi alimenti vuoi perché i consumatori amano includerli nelle loro abitudini alimentari a causa dei loro importantissimi elementi nutritivi. Essi sono infatti ricchi di fibre, proteine, minerali e vitamine e hanno effetti positivi sulla salute, in particolare nella prevenzione delle malattie cardiovascolari, in quanto contengono acidi grassi mono e polinsaturi in grande quantità.

3.4. L'Unione europea è nettamente deficitaria di questi prodotti e tale deficit dev'essere compensato da importazioni provenienti dai paesi terzi, tra i quali gli Stati Uniti (esportatori di mandorle e noci) e la Turchia (nocciole). Considerato che tali paesi sono praticamente gli unici fornitori di questi

prodotti, è opportuno mantenere i livelli attuali di produzione dell'Unione europea per evitare i rischi di un'eccessiva dipendenza e le prevedibili conseguenze di quest'ultima sui prezzi e quindi sui consumatori.

3.5. Per questi prodotti, la protezione alle frontiere è molto debole, a causa del limitato livello di approvvigionamento nell'Unione europea, e quindi i dazi doganali sono molto bassi. Questa debolezza è accentuata dai vantaggi concessi ai principali paesi fornitori in virtù di accordi commerciali. La produzione di mandorle e noci è, negli Stati Uniti, altamente intensificata e si basa su un sistema produttivo completamente diverso da quello dei paesi mediterranei, caratterizzato da alti redditi e bassi costi di produzione che permettono di ridurre i prezzi a livelli insostenibili per i produttori comunitari. In Turchia, la forte competitività si fonda soprattutto sui bassi costi della manodopera e su una maggiore concentrazione di piogge nella zona di produzione. Inoltre, i meccanismi esistenti non garantiscono che i prodotti importati rispettino norme di lavoro, disposizioni fitosanitarie e ambientali analoghe a quelle previste per i prodotti comunitari.

3.6. Il Comitato desidera sottolineare lo scarso impatto finanziario delle misure relative al settore della frutta a guscio e delle carrube, se paragonato alle loro ripercussioni sulla concentrazione dell'offerta, al miglioramento della qualità e della commercializzazione dei prodotti e ai benefici sociali e ambientali che da esse derivano. Le misure di sostegno al settore rappresentano una parte minima delle spese per il FEAOG, pari ad uno 0,2 % del bilancio comunitario. Il Comitato ricorda che nel parere del 19 ottobre 2000 relativo all'OCM degli ortofrutticoli<sup>(1)</sup> ha espresso la necessità di un'adeguata dotazione finanziaria, che tenga conto delle esigenze e dell'importanza di detto settore (cfr. i punti 2.8.2, 2.8.3, 2.8.4, 2.8.5 e 4.1.2).

### 4. Osservazioni specifiche

#### 4.1. Osservazioni sulla proposta

4.1.1. Il Comitato avrebbe preferito che il Consiglio e la Commissione presentassero una proposta definitiva per il futuro del settore della frutta a guscio e delle carrube. Accoglie tuttavia favorevolmente la presentazione della proposta all'esame, in quanto costituisce una soluzione transitoria alla delicata situazione delle organizzazioni di produttori, i cui piani scadono nel 2000.

<sup>(1)</sup> GU C 14 del 16.1.2001, pag. 157.

4.1.2. Il Comitato ritiene che la proposta della Commissione non coincida perfettamente con lo spirito e il testo delle conclusioni del Consiglio dei Ministri dell'Agricoltura tenutosi il 17 luglio 2000, in quanto non prevede il cofinanziamento di tutte le azioni realizzate nei piani di miglioramento delle organizzazioni di produttori che scadono nel 2000 bensì ammette solamente le richieste di aiuti per i lavori realizzati entro il 15 giugno 2000. Pertanto, questo termine dovrebbe essere prorogato fino al 31 dicembre 2001.

4.1.3. Il Comitato ritiene inoltre che le condizioni sfavorevoli del mercato che hanno giustificato l'introduzione di misure specifiche per il settore delle nocciole non abbiano subito sostanziali modifiche. Pertanto, tenendo conto del limitato impatto finanziario di tali misure e della proroga delle altre misure applicabili alla frutta a guscio e alle carrube, giudica opportuno, per motivi di coerenza, prorogare per la campagna 2000/2001 gli aiuti forfettari previsti all'articolo 55 del Regolamento (CE) n. 2200/96.

4.1.4. Il Comitato intende presentare obiezioni relative al terzo Considerando della proposta della Commissione nella misura in cui considera pericoloso che il principio dell'aiuto decrescente e il graduale aumento della responsabilità finanziaria dei produttori possano servire di riferimento per una soluzione a lungo termine dei problemi legati alla frutta a guscio e alle carrube.

#### 4.2. Osservazioni sul futuro del settore della frutta a guscio e delle carrube

4.2.1. Il Comitato giudica necessaria una soluzione a lungo termine per il settore della frutta a guscio e delle carrube e invita la Commissione a presentare, prima della fine del 2000, una nuova proposta che affianchi lo studio specifico relativo a questo settore nel contesto della relazione da elaborare sul regime degli ortofrutticoli. Tale proposta dovrà contenere

nuove misure di sostegno per tali prodotti che saranno integrate nel Regolamento (CE) n. 2200/96 in modo da:

- introdurre un aiuto forfettario per unità di superficie attraverso le organizzazioni di produttori. L'aiuto potrà essere concesso solo per interventi a favore di precise coltivazioni;
- prorogare gli aiuti forfettari per le nocciole dopo la campagna 2000/2001.

4.2.2. Tenendo conto delle condizioni sfavorevoli del mercato delle castagne, occorre valutare la possibilità di estendere le misure applicabili alla frutta a guscio e alle carrube anche a questo frutto.

4.2.3. Il Comitato sottolinea la necessità di realizzare un catasto comunitario delle superfici coltivate a frutta a guscio e a carrube, di potenziare sia i controlli sulle norme di commercializzazione sia i controlli fitosanitari sui prodotti importati e di tener conto, nell'ambito degli accordi commerciali con i paesi terzi, della sensibilità di tali prodotti nel caso di qualsiasi nuova concessione in questo settore.

## 5. Conclusioni

5.1. Dato il carattere multifunzionale della produzione di frutta a guscio e carrube e dinanzi al persistere di una situazione sfavorevole dei mercati che ha giustificato l'adozione di misure di sostegno per questo settore, il Comitato giudica opportuno prorogare in maniera adeguata e in via transitoria le misure che scadono nel 2000. Contemporaneamente, devono essere proposte nuove misure di sostegno per risolvere definitivamente i problemi legati a queste produzioni e garantire un giusto livello dei redditi dei produttori comunitari, l'equilibrio tra i territori e l'accesso dei consumatori ad un'offerta variata di tali prodotti a prezzi abbordabili in tutta la Comunità.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHES

**Parere del Comitato economico e sociale in merito:**

- alla «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 218/92 del Consiglio concernente la cooperazione amministrativa nel settore delle imposte indirette (IVA)» ed
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 388/77/CEE per quanto riguarda il regime di imposta sul valore aggiunto applicabile a determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici»

(2001/C 116/14)

Il Consiglio, in data 11 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Walker, in data 7 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria del 29 e 30 novembre 2000, con 106 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Il commercio elettronico sta rivoluzionando l'attività commerciale. Per un'azienda, la collocazione fisica delle attività di gestione, delle sue attività principali e dei suoi servizi a valle hanno importanza sempre minore. Dato il suo carattere planetario, il mercato competitivo del commercio elettronico non è limitato dai tradizionali confini geografici, economici o politici e pertanto potrà essere sfruttato da chiunque si trovi nella posizione migliore per beneficiarne. Si tratta d'una sfida di rilievo per il mondo dei sistemi fiscali nazionali, nel quale ciascun paese ritiene di poter fissare imposte sui profitti generati nel suo territorio. Per le amministrazioni fiscali tale sfida è forse il problema principale con il quale sono attualmente confrontate.

1.2. Il commercio elettronico promette di contribuire in misura significativa alla produzione di ricchezza in Europa. È essenziale che l'imposizione fiscale non ne ostacoli la crescita, ma piuttosto promuova il clima adatto a favorirla, tutelando gli interessi di tutte le parti. Imprese e governi considerano la presenza di un quadro normativo chiaro e certo come un presupposto essenziale per creare il clima di fiducia necessario per gli investimenti e l'attività commerciale delle imprese. Se da un lato norme troppo gravose rischiano di soffocare il processo creativo che stimola l'attività economica, dall'altro un quadro normativo incerto può avere effetti altrettanto dannosi.

1.3. Il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 ha concluso che il pieno sfruttamento del potenziale del commercio elettronico dell'Unione richiede, fra l'altro, regole del commercio elettronico che siano prevedibili e tali da ispirare fiducia a imprese e consumatori. La presente proposta intende contribuire al conseguimento di questo obiettivo.

1.4. In considerazione del fatto che l'ambiente commerciale elettronico emergente — e in particolare la crescita di Internet come veicolo per il commercio internazionale — solleva una serie di questioni in merito al futuro del regime IVA nell'Unione, i servizi della Commissione europea hanno cominciato ad esaminarne le implicazioni fiscali già nel 1997. Lavorando in stretta collaborazione con i rappresentanti delle 15 amministrazioni fiscali nazionali, si è proceduto all'analisi dettagliata dei probabili effetti dello sviluppo del commercio elettronico sul regime fiscale comunitario. Nella relazione provvisoria<sup>(1)</sup> sulle implicazioni del commercio elettronico per l'IVA e le dogane si è riscontrato che in numerosi casi i meccanismi e la base giuridica esistenti sarebbero sufficienti a garantire la riscossione delle imposte, purché le amministrazioni prestino la dovuta attenzione al probabile impatto dei cambiamenti per quanto riguarda struttura e volume delle transazioni.

1.4.1. Una raccomandazione fondamentale della relazione provvisoria afferma pertanto che si può, e si deve, far funzionare il regime fiscale esistente e che di conseguenza non vi è la necessità di prendere in considerazione imposte nuove o speciali per il commercio elettronico. A tale scopo, si rendono necessarie delle modifiche alla struttura legislativa esistente.

1.4.2. Ma è anche evidente che un approccio puramente legislativo alla tassazione del commercio elettronico non è l'unica risposta. Per sua natura, il commercio elettronico è un processo squisitamente mondiale e nessuna giurisdizione fiscale, agendo isolatamente, è in grado di risolvere tutti i problemi che esso solleva. È necessaria la collaborazione a livello internazionale. L'efficacia dell'amministrazione e dell'applicazione delle imposte dipenderà in larga misura, tra l'altro, dal raggiungimento di un consenso internazionale in merito a misure da adottare per evitare la doppia imposizione o la mancata tassazione involontaria, offrendo nel contempo alle imprese sicurezza e certezza in merito ai loro obblighi.

(1) Documento XXI/98/0359 del 3 aprile 1998.

1.4.2.1. A tale proposito, nel giugno 1998 la Commissione ha adottato una serie di orientamenti<sup>(1)</sup> come base per il lavoro futuro e, in particolare, per istituire un quadro di riferimento concordato per far procedere il dibattito all'interno della Comunità. Gli orientamenti dovevano fungere anche da base comune per la posizione che l'Unione ed i suoi Stati membri dovevano difendere in materia di imposizione indiretta nell'ambito della conferenza ministeriale OCSE prevista per l'ottobre dello stesso anno a Ottawa. Gli orientamenti riconoscono l'esigenza di pervenire ad un accordo a livello internazionale.

1.4.2.2. Il principio guida degli orientamenti è che l'interfaccia tra il regime comunitario di imposizione indiretta e quelli dei suoi partner commerciali dovrebbe essere neutrale — in effetti tutte le forniture per il consumo all'interno dell'UE dovrebbero essere soggette a IVA, mentre le forniture verso altre giurisdizioni non lo dovrebbero essere. Ciò riflette la natura del regime IVA comunitario, che è un'imposta globale sui consumi di carattere generale.

1.4.3. Gli orientamenti della Commissione sono stati esaminati in occasione del Consiglio ECOFIN del 6 luglio 1998, durante il quale gli Stati membri hanno approvato tre principi fondamentali:

- non è necessario prendere in considerazione imposte nuove o aggiuntive per il commercio elettronico, bensì bisognerebbe adattare le imposte esistenti — nello specifico l'IVA — per applicarle al commercio elettronico;
- per quanto riguarda le imposte sui consumi, le consegne di prodotti sotto forma elettronica non devono essere considerate alla stregua di forniture di beni, nel caso del regime comunitario dell'IVA esse devono essere assimilate alle prestazioni di servizi;
- nell'Unione europea devono essere soggette a imposizione solo le prestazioni dei servizi consumati in Europa.

1.4.3.1. Inoltre, il Consiglio ha sottolineato i seguenti punti:

- la questione del controllo e dell'applicazione dell'IVA nel commercio elettronico;
- l'esigenza di stabilire regole per l'accettazione della fatturazione elettronica priva di supporto cartaceo;
- il fatto che l'adempimento degli obblighi a carico degli operatori del commercio elettronico situati al di fuori dell'Unione dovrebbe essere reso il più semplice e agevole possibile, nel rispetto degli accordi internazionali;
- l'esigenza di prevedere possibilità di adempimento degli obblighi fiscali per via elettronica.

1.4.3.2. A livello internazionale, le condizioni quadro per l'imposizione del commercio elettronico, adottate successivamente a Ottawa dai rappresentanti dei governi e del mondo

imprenditoriale, hanno stabilito che l'attuazione di un regime di imposte sui consumi dev'essere conforme ai tradizionali principi generali in materia di imposizione, tra cui la neutralità, l'efficienza, la certezza e la semplicità. Un tale sistema è effettivamente conforme ai principi adottati dal Consiglio.

1.4.4. Nell'ambito di un ampio processo di consultazioni, oltre 100 rappresentanti di imprese europee (compresi esponenti di PMI) hanno partecipato a una tavola rotonda sulle opzioni esistenti per il regime comunitario dell'IVA e il commercio elettronico, svoltasi a Bruxelles nel gennaio 1999. Il messaggio principale ribadito dalle imprese è che la chiarezza nella normativa fiscale per il commercio elettronico rappresenta una priorità, e che è necessario garantire la certezza in merito alla portata delle norme e alle loro modalità d'applicazione. La Commissione riconosce pienamente l'importanza d'eliminare le incertezze e le distorsioni dell'attuale regime fiscale.

1.5. L'obiettivo è migliorare il funzionamento del mercato interno senza rimettere in discussione l'impegno giuridico e politico sul lungo termine per introdurre un sistema d'imposizione definitivo e garantire il livello d'armonizzazione che ciò comporta. La proposta in esame, relativa alla tassazione di determinati servizi prestati per via elettronica, rappresenta un primo passo per realizzare tale strategia.

## 2. Le proposte della Commissione

### 2.1. *La proposta relativa all'imposizione fiscale per determinati servizi prestati tramite mezzi elettronici*

2.1.1. La presente proposta affronta la questione relativa alle consegne digitali on-line, in particolare quelle destinate a consumatori finali nell'Unione europea, che la relazione provvisoria definiva un potenziale problema fiscale. Si tratta di un nuovo tipo di transazione commerciale, che non era stata prevista al momento della stesura della base legislativa esistente. Inoltre i modelli di cui dispongono attualmente le amministrazioni fiscali per l'adempimento, il controllo e l'applicazione delle leggi si potrebbero dimostrare per certi aspetti inadeguati.

2.1.2. Le consultazioni intraprese dalla Commissione hanno ribadito che le modifiche dovrebbero basarsi il più possibile sul funzionamento dell'attuale regime IVA. L'attuale proposta implica il mantenimento del sistema dell'inversione dell'onere per le transazioni tra operatori registrati, corredato da un obbligo di registrazione per gli operatori extracomunitari che effettuano consegne nell'Unione europea a favore di persone che non sono soggetti passivi.

2.1.3. L'impostazione adottata prevede di modificare l'articolo 9 della sesta direttiva IVA. Le disposizioni attuali dell'articolo 9, in particolare i paragrafi 1 e 2, lettere c) e e), della sesta direttiva, tuttavia prevedono quanto segue:

(1) COM(1998) 374 def.

- le forniture di operatori residenti in paesi terzi a favore di destinatari comunitari che non sono soggetti passivi sono esenti da IVA, mentre gli operatori con sede nell'Unione sono tenuti ad applicare l'IVA su tali servizi, poiché per luogo di prestazione di tali servizi s'intende di norma il luogo dove ha sede il fornitore (tali casi non sono contemplati dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera e) e rientrano nella norma generale di cui all'articolo 9, paragrafo 1);
- le prestazioni di servizi citati nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c), effettuate da operatori residenti nell'Unione a favore di clienti di paesi terzi, ovvero di soggetti passivi stabiliti nella Comunità ma in un paese diverso da quello del fornitore possono essere assoggettate ad IVA, poiché per luogo di prestazione del servizio s'intende quello in cui le prestazioni sono materialmente eseguite.

2.1.3.1. Quanto precede crea distorsioni della concorrenza a danno degli operatori residenti nell'Unione rispetto a quelli che risiedono altrove. Il rimedio proposto è di introdurre una nuova disposizione (articolo 9, paragrafo 2, lettera f) per trasferire, come norma fondamentale, la prestazione dei servizi coperti dalla proposta nel luogo dove il cliente ha fissato la sede della propria attività economica o ha costituito un centro di attività stabile al quale viene fornito il servizio o, in mancanza di tale sede o attività stabile, il luogo del suo domicilio o della sua residenza abituale. Nel caso in cui il cliente sia un operatore registrato stabilito in un paese diverso da quello della sede del fornitore, il cliente assume la responsabilità del pagamento dell'imposta. Quando le prestazioni vengono fornite da soggetti passivi (stabiliti nella Comunità o in un paese terzo) a favore di destinatari comunitari che non sono soggetti passivi, la proposta introduce una disposizione specifica che fissa il luogo della prestazione nello Stato membro dove il fornitore è registrato con un numero di identificazione IVA (articolo 9, paragrafo 2, lettera f).

2.1.4. Gli effetti della proposta possono così venir sintetizzati:

- per i servizi prestati da un operatore che risiede in un paese terzo a un cliente nell'Unione il luogo di imposizione è all'interno della Comunità, per cui la transazione s'intende soggetta a IVA;
- qualora i servizi siano forniti da un operatore comunitario a un cliente situato al di fuori dell'Unione, il luogo di imposizione è la sede del cliente, e la transazione non è soggetta a IVA;
- quando un operatore comunitario fornisce i servizi a un operatore registrato in un altro Stato membro, il luogo della prestazione è quello della sede del cliente;

- quando lo stesso operatore fornisce i servizi a un privato all'interno dell'Unione, ovvero a un operatore registrato nel medesimo Stato membro, il luogo della prestazione è quello della sede del fornitore.

2.1.5. La proposta non ha alcun effetto per i servizi a titolo non oneroso, siano essi definiti o meno all'articolo 9, paragrafo 2, lettera f, quali il libero accesso a Internet o le possibilità di scaricare dati gratuitamente. (L'articolo 2 della direttiva chiarisce che sono soggetti all'imposta sul valore aggiunto solo i servizi prestati a titolo oneroso.) La proposta inoltre non riguarda le transazioni riguardanti la circolazione fisica di merci, anche qualora tali transazioni siano state effettuate per via elettronica. L'ambito della proposta è limitato ai seguenti servizi forniti tramite mezzi elettronici a fronte di un corrispettivo, e comprende anche la cessione dei diritti di utilizzare una serie di servizi:

- attività culturali, artistiche, sportive, scientifiche, d'insegnamento, ricreative o affini, ivi comprese quelle degli organizzatori di dette attività nonché prestazioni di servizi accessorie a tali attività (articolo 9, paragrafo 2, lettera c), primo trattino): s'intendono incluse tutte le forme di trasmissione radiotelevisiva, nonché qualsiasi altro suono o immagine trasmessa e diffusa tramite mezzi elettronici;
- software: comprende, ad esempio, i giochi per computer;
- elaborazione dati (articolo 9, paragrafo 2, lettera e), terzo trattino) comprendendo esplicitamente i servizi informatici, tra cui web-hosting, progettazione di siti Web o servizi analoghi;
- la fornitura di informazioni.

2.1.5.1. Per comodità l'assieme dei servizi suelencati verrà citato nel resto del testo come «servizi interessati».

2.1.6. Per agevolare l'iter della legislazione proposta è stato necessario introdurre una serie di misure aggiuntive, i cui effetti possono venir sintetizzati nel seguente modo:

- l'imposta sulle forniture agli operatori registrati s'intende a carico di questi ultimi; la registrazione ai fini fiscali da parte dei fornitori extracomunitari sarà necessaria solo se le forniture sono effettuate a clienti privati;
- la registrazione non sarà necessaria per gli operatori stabiliti al di fuori dell'Unione che abbiano un fatturato annuo — nell'Unione — inferiore a 100 000 euro;

- sarà possibile un unico luogo di registrazione (che in pratica sarà di norma lo Stato membro verso il quale viene effettuata la prima fornitura imponibile); in questo modo l'operatore potrà adempiere a tutti gli obblighi relativi all'IVA comunitaria trattando con un'unica amministrazione fiscale. Questa misura effettivamente pone gli operatori dell'Unione e quelli extracomunitari su di un piano di parità nell'effettuare forniture ai consumatori dell'Unione;
- inoltre sarà possibile espletare elettronicamente tutte le procedure relative alla registrazione e alla presentazione delle dichiarazioni fiscali;
- le amministrazioni fiscali provvederanno a fornire agli operatori gli strumenti per individuare facilmente la posizione fiscale dei rispettivi clienti (ossia se si tratta o meno di imprese registrate ai fini IVA), consentendo quindi ad un fornitore di stabilire, agendo con tutta la diligenza possibile, se una transazione debba o meno essere assoggettata all'imposta.

2.1.7. Ai sensi delle disposizioni vigenti, per le vendite a consumatori all'interno della Comunità si applica l'aliquota ordinaria dell'IVA dello Stato membro nel quale è registrato il fornitore. A questo proposito, un problema potenziale da affrontare concerne la possibilità di aliquote d'imposta differenti in relazione a beni e servizi manifestamente simili. La Commissione intende affrontare la questione in una futura revisione dell'Allegato H della sesta direttiva sull'IVA, che elenca le forniture di beni e servizi assoggettabili ad aliquote IVA ridotte.

## 2.2. *Scopo e contenuto della proposta che modifica il Regolamento (CEE) n. 218/92*

2.2.1. Le proposte suelencate impongono di modificare la base giuridica attuale onde confermare la validità dei numeri di identificazione IVA.

2.2.1.1. L'attuale articolo 6 del Regolamento (CEE) n. 218/92 consente agli Stati membri di confermare il numero di identificazione IVA di qualsiasi persona specifica, limitando però questa possibilità alle «persone interessate a forniture intracomunitarie di beni o a prestazioni intracomunitarie di servizi».

2.2.1.2. Dato che i servizi prestati tramite mezzi elettronici ai sensi della proposta di modifica della Direttiva 77/388/CEE possono riguardare prestazioni non intracomunitarie di servizi,

occorre modificare il campo di applicazione del regolamento per consentire agli Stati membri di confermare la validità del numero di identificazione IVA ad una persona che presti servizi tramite mezzi elettronici.

2.2.2. I soggetti passivi che prestano servizi ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e) della Direttiva 77/388/CEE non sono tenuti per legge a confermare che il loro cliente possiede un numero di identificazione IVA valido. La Commissione ritiene tuttavia che la possibilità di verificare i numeri di identificazione IVA dei clienti debba essere estesa anche a questi prestatori.

2.2.2.1. Per agevolare il commercio, la validità dei numeri di identificazione IVA deve poter essere confermata tramite mezzi elettronici. La presente proposta prevede pertanto questa possibilità mediante l'adozione di una decisione del Consiglio nel quadro dell'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. Visto che il Consiglio ha deciso di modificare le procedure di esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, ci si può avvalere della necessità di modificare il regolamento per aggiornare le procedure di comitatologia.

2.2.2.2. La Commissione presenta la proposta in oggetto a norma dell'articolo 95 del Trattato, in quanto ritiene che le misure proposte non costituiscano disposizioni di armonizzazione fiscale, ma siano destinate a garantire il corretto funzionamento del mercato interno per i servizi prestati tramite mezzi elettronici. La Commissione ha scelto come base giuridica l'articolo 95 CE in linea con la sua proposta di Regolamento (CEE) n. 218/92 del 19 giugno 1990 (COM(90) 813), nella quale suggeriva di adottare come base giuridica l'articolo 100 A del Trattato CE (attuale articolo 95 CE). Il fatto che le informazioni possano essere usate per una corretta valutazione fiscale non significa che l'imposizione in quanto tale sia il principale obiettivo del Regolamento (CEE) n. 218/92 o delle modifiche proposte. La base giuridica per l'armonizzazione dell'imposizione indiretta è l'articolo 93 CE.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato esprime soddisfazione per le proposte della Commissione in materia di IVA e commercio elettronico, ritenendo che possano contribuire significativamente all'ottenimento di un «piano di parità» tra operatori comunitari che forniscono servizi per via elettronica a consumatori ed operatori extracomunitari che coprono i medesimi mercati.

3.1.1. In via di principio l'impostazione di forniture destinate ai consumatori finali è corretta, poiché definisce il diritto dell'Unione di tassare consegne digitali fornite ai consumatori europei. Nel caso di consegne che superino il livello di soglia, questo porrebbe fine al vantaggio concorrenziale che al momento hanno i fornitori di consegne digitali extracomunitari, imponendo loro di applicare l'IVA sulle forniture dirette ai cittadini dell'Unione, equiparandone quindi la posizione agli operatori europei per quanto riguarda le vendite all'interno della Comunità.

3.1.2. Analogamente, per gli operatori dell'Unione, la possibilità di fornire prodotti esenti da IVA, quando sono destinati all'utilizzo in paesi terzi, eliminerà un significativo svantaggio concorrenziale.

3.2. Il Comitato ha sempre difeso l'introduzione di un nuovo sistema d'imposizione IVA definitivo basato sulla tassazione nel paese di origine non appena se ne offra l'opportunità, ed ha chiesto più volte agli Stati membri di riconoscere l'importanza di tale misura e di non bloccare ulteriormente le iniziative per una riforma dell'IVA<sup>(1)</sup>. Il Comitato è pertanto lieto che la Commissione garantisca che le recenti proposte non mettono in questione l'impegno legislativo e politico sul lungo termine per giungere ad un sistema definitivo di imposizione IVA.

3.3. Il Comitato approva gli obiettivi volti a garantire alle imprese semplicità, chiarezza e certezza per quanto riguarda gli obblighi legali. Per costoro la mancanza di certezza giuridica rappresenta un rischio maggiore, ed un disincentivo più forte, rispetto a qualsiasi onere noto.

3.3.1. Il Comitato concorda inoltre nel rilevare la necessità di proteggere gli operatori rispettosi della legge rispetto alla concorrenza sleale da parte di commercianti che si sottraggono ai loro obblighi in materia fiscale. È ovviamente ingiusto che gli operatori onesti debbano di fatto sovvenzionare quelli di livello etico inferiore. Il pagamento delle imposte è un obbligo sociale e legale che non è lecito aggirare.

3.3.2. Il Comitato concorda nel ritenere inutili nuove forme di imposizione, dato che le imposte esistenti possono e debbono venir adeguate al commercio elettronico.

3.3.3. Il Comitato sostiene il principio stando al quale le necessarie modifiche dovrebbero basarsi il più possibile sul funzionamento del regime IVA vigente almeno sin quando non sarà possibile introdurre un sistema d'imposizione definitivo.

3.4. La questione prioritaria non è, in questa fase, quella delle entrate. Il volume attuale totale di consegne digitali non supera, nell'insieme dell'Unione, i 35 milioni di euro l'anno. Tuttavia il potenziale di crescita del commercio elettronico ha

carattere esponenziale, e potrebbe causare perdite gravi di entrate, in futuro, se la situazione non verrà regolamentata. Il Comitato approva il principio di adeguare la struttura impositiva prima che il calo di entrate fiscali possa divenire preoccupante.

3.5. È importante che le proposte in esame, che rappresentano un'utile base di partenza per l'adeguamento del sistema IVA al commercio elettronico, non possano mettere a repentaglio o influenzare negativamente il lavoro effettuato dal gruppo di lavoro dell'OCSE che si occupa di imposte sui consumi. Come riconosce la stessa Commissione, il commercio elettronico è un processo veramente globale e le questioni che solleva potranno venir risolte solamente in un contesto di cooperazione internazionale che coinvolga il più ampio numero possibile di partecipanti.

3.6. La questione principale è quella dell'applicabilità delle proposte in esame. Questa dipenderà a sua volta da tre fattori:

- la disponibilità a rispettare la registrazione volontaria da parte degli operatori situati al di fuori dell'Unione;
- la disponibilità delle amministrazioni fiscali dei paesi terzi a cooperare nel contesto delle procedure di applicazione;
- la possibilità di garantire l'applicazione mediante altri strumenti.

3.6.1. L'IVA è un'imposta che impone alle aziende registrate considerevoli oneri amministrativi; un'eventuale mancato rispetto delle disposizioni può dipendere tanto dalla mancata disponibilità a farsi carico dei costi di completamento delle dichiarazioni fiscali quanto dal desiderio di ottenere un illecito vantaggio concorrenziale. L'esistenza di un unico luogo di registrazione semplificherebbe notevolmente il processo per gli operatori extracomunitari e rappresenta, ovviamente, un fattore chiave per assicurare l'adempimento delle disposizioni. È discutibile che una tale misura possa risultare accettabile per la maggioranza degli Stati membri, ma senza di essa verrebbero di molto ridotte le probabilità di persuadere le imprese extracomunitarie ad effettuare la propria registrazione nell'Unione.

3.6.1.1. Il timore da parte di alcuni Stati membri di perdere introiti a favore degli Stati membri le cui aliquote IVA sono inferiori rappresenterà, con ogni probabilità, il problema principale. Infatti la proposta di permettere la registrazione nello Stato membro verso il quale viene effettuata una prima fornitura imponibile si presta chiaramente a manipolazioni, e gli operatori extracomunitari avrebbero di fatto la possibilità di scegliere lo Stato membro nel quale desiderano registrarsi.

<sup>(1)</sup> GU C 82 del 19.3.1996, p. 49, GU C 296 del 29.9.1997, p. 51, GU C 101 del 12.4.1999, p.73, GU C 116 del 28.4.1999, p.14.

3.6.1.2. Si potrebbe risolvere la questione istituendo un sistema di compensazione («clearing house») per ridistribuire le entrate fiscali tra gli Stati membri in base al consumo, ma le esperienze passate hanno dimostrato che tali accordi sono inevitabilmente di una complessità tale da risultare irrealizzabili.

3.6.2. È improbabile che le amministrazioni fiscali degli altri paesi intendano effettuare grandi sforzi per raccogliere introiti fiscali per conto degli Stati membri dell'Unione o per individuare gli evasori fiscali. Il livello di cooperazione in materia risulta insoddisfacente persino tra Stati membri.

3.6.3. È dubbio che le altre misure che potrebbero venir attuate allo scopo di garantire il rispetto delle disposizioni su base non volontaria possano essere efficaci. Come la Commissione fa notare, il mancato adempimento degli obblighi di autoliquidazione non serve a ridurre né a eliminare un debito fiscale, ma si tratta di un'asserzione piuttosto accademica in presenza di un debito irrecuperabile. Visto il volume dell'evasione fiscale in atto nell'Unione a dispetto delle normative esistenti, è chiaro che non ci si può soltanto affidare all'adempimento volontario. Sarà necessario mettere a punto strumenti diretti di coercizione se non si vuole che le dimensioni dell'evasione fiscale facciano cadere in discredito l'intero sistema.

3.6.3.1. Una possibilità è offerta, come suggerito dalla Commissione, dalle carte di credito, ma una tale impostazione comporta una serie di problemi. L'impiego del codice del paese incluso nel numero della carta di credito sarebbe utilizzabile solamente qualora il fornitore situato all'esterno dell'Unione intenda cooperare. Un'impostazione più radicale sarebbe quella di chiedere agli istituti che emettono carte di credito di trattenerne l'IVA sulle transazioni effettuate mediante le carte. Si tratta di un'impostazione che, a parte le difficoltà di realizzazione, si presta a tutta una serie di obiezioni. In primo luogo le banche, che controllano la maggior parte delle questioni riguardanti le carte di credito, potrebbero essere restie a fornire tali informazioni. In taluni casi ciò potrebbe esser loro impedito dalle disposizioni giuridiche dello Stato membro di appartenenza. In secondo luogo è possibile avere carte di credito emesse da banche situate in paesi diversi dal proprio. Se fosse ovvio che è possibile trarre un vantaggio commerciale significativo emettendo carte di credito che non è possibile tassare, ci sarebbero tutta una serie di istituzioni finanziarie, situate nei paradisi fiscali off-shore, che offrirebbero tale possibilità. Infine, come la Commissione fa notare, i pagamenti mediante carte di credito verranno probabilmente soppiantati da altri sistemi di pagamento nelle transazioni del commercio elettronico.

3.6.3.2. Resta inoltre aperta la questione della disponibilità, da parte delle compagnie che emettono le carte di credito, a svolgere il lavoro aggiuntivo che comporta offrire tali informazioni. Considerazioni analoghe valgono per gli intermediari il cui aiuto potrebbe venir richiesto, come i fornitori di servizi Internet (providers), le compagnie telefoniche e le compagnie che offrono servizi televisivi interattivi.

3.6.3.3. Dal testo della Commissione traspare l'implicita minaccia di un eventuale ritiro della protezione dei diritti intellettuali, nell'Unione europea, per gli operatori esterni all'Unione che non rispettino le disposizioni. Si tratta di una forte misura di persuasione, dato che molti dei prodotti interessati dal commercio elettronico sono facilmente «piratabili», ma un'impostazione di tal fatta significherebbe che l'Unione europea viola gli accordi internazionali conclusi in materia, e comporterebbe anche il rischio di infrangere le disposizioni OMC.

3.6.3.4. La Commissione sta cercando nuovi strumenti per garantire l'applicazione delle disposizioni da parte di operatori ed imprese e si aspetta che tali strumenti divengano disponibili grazie all'evoluzione della tecnologia e delle procedure del commercio elettronico. L'esperienza mostra però che la legislazione, soprattutto per quanto riguarda le misure fiscali, tende a perdere contatto con gli sviluppi tecnologici. I vantaggi tecnologici tendono a favorire più gli evasori fiscali che i legislatori.

3.6.3.5. L'efficacia nell'impedire l'evasione fiscale, analogamente a quanto vale per altre aree di attività criminale, dipende anzitutto da un'aspettativa ragionevole e realistica in merito all'individuazione e alla correzione dei casi di mancato adempimento. Nel commercio elettronico è difficile persino sapere che una transazione ha effettivamente avuto luogo. La proliferazione nell'impiego dei computer portatili permette di effettuare transazioni in qualsiasi punto del mondo, del tutto indipendentemente dal domicilio del consumatore.

3.6.3.6. L'impossibilità di garantire l'adempimento, sia essa volontaria o involontaria, da parte della stragrande maggioranza di operatori le cui attività dovrebbero — stando alla proposta in esame — dar luogo ad un'imposizione IVA nell'Unione europea innescherebbe un ciclo di defezioni da parte degli operatori extracomunitari che si erano in precedenza prestati alla registrazione, dato che li porrebbe in una posizione di svantaggio concorrenziale.

3.7. Gli operatori esterni all'Unione europea che decideranno di rispettare gli obblighi di autoliquidazione dovranno ovviamente aver modo di verificare la posizione fiscale dei propri clienti. Si tratta d'un processo che verrebbe facilitato significativamente se le amministrazioni fiscali nazionali pubblicassero degli elenchi degli operatori registrati ai fini IVA nel proprio territorio, analogamente alla pubblicazione di elenchi telefonici o degli aventi diritto al voto. Tali elenchi potrebbero venir aggiornati trimestralmente.

3.8. L'elenco dei servizi coperti dalla proposta è lungi dall'essere esaustivo, il che dà adito a controversie riguardo l'eventualità che un determinato servizio sia o non sia coperto da una delle categorie elencate, ed in tal caso, da quale. Ciò crea in una certa misura proprio quell'incertezza che la Commissione asserisce voler evitare. Un ulteriore problema è la possibilità che tali elenchi vengano resi obsoleti da sviluppi tecnologici che porteranno all'introduzione di nuovi tipi di servizi. Sarebbe preferibile una più generica suddivisione per categorie. Vi sono ottimi motivi per sostituire gli elenchi con una formulazione che si avvalga di termini più generali e più adatti a coprire eventuali sviluppi futuri.

3.9. Le proposte della Commissione rappresentano un'efficace estensione dell'impiego di procedure dell'inversione dell'onere. Ciò contraddice la precedente impostazione della Commissione, che in generale si è mostrata ostile ad un'estensione dell'impiego di procedure dell'inversione dell'onere, dato che questa contribuisce ad allontanare ulteriormente il regime IVA da quello definitivo, basato sul luogo di origine, che la Commissione dice di perseguire.

3.10. Il Comitato apprezza in particolare che la Commissione asserisca di voler «continuare a lavorare per garantire che siano rimossi tutti gli aspetti del regime fiscale comunitario che possono essere interpretati come ostacoli alla crescita del commercio elettronico». A parere del Comitato ciò rappresenta la condizione preliminare indispensabile per poter tassare il commercio elettronico.

3.11. La proposta parla di utilizzare «tutta la diligenza possibile». Si tratta a parere del Comitato di un requisito che potrebbe risultare assai oneroso, se interpretato senza la sufficiente flessibilità. Il Comitato teme inoltre che le differenze tra Stati membri per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione del passaggio in questione possano comportare un'ulteriore frammentazione del sistema, aumentando le difficoltà per quanti effettuano transazioni transfrontaliere. A parere del Comitato un impegno ad agire «con tutta la diligenza che ci si può attendere» comporterebbe meno rischi.

#### 4. Osservazioni di carattere specifico

4.1. La proposta è la più recente di una serie di modifiche all'articolo 9 della sesta direttiva IVA, il cui effetto cumulato è stato di produrre un livello di complessità che è senz'altro lungi dall'essere auspicabile. Se da un lato può sembrare inutile riformare sostanzialmente la sesta direttiva, nel contesto dell'ormai prossimo nuovo sistema definitivo, bisogna tuttavia riconoscere che tale sistema definitivo si trova in gestazione da un periodo invero lungo. Data la riluttanza degli Stati membri a concordare cambiamenti al regime IVA, va esercitato un qual certo scetticismo circa le probabilità che un nuovo sistema definitivo possa delinearsi nel prossimo futuro. Qualora l'avvento di un tale sistema continuasse ad essere ritardato ancora a lungo, il Comitato ritiene che, senza mettere in questione l'impegno a favore di un nuovo sistema definitivo, né volerne ritardare ulteriormente l'applicazione, sia necessario riformulare significativamente l'articolo 9 come elemento di una completa modernizzazione del sistema esistente.

4.2. Le proposte permettono alcune transazioni transfrontaliere esenti da imposte, che nell'insieme offrono motivo di soddisfazione, ma è necessario porre maggiormente l'accento sull'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), e non solo per il commercio elettronico. Per le consegne transfrontaliere di tutti i servizi e prodotti digitali l'articolo da applicare automaticamente dovrebbe essere l'articolo 9, paragrafo 2, non l'articolo 9, paragrafo 1.

4.3. L'aggiunta dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), per coprire consegne digitali, con disposizioni diverse da quelle dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), potrebbe complicare le cose dal punto di vista amministrativo e provocare una distorsione a favore dei fornitori situati al di fuori dell'Unione qualora vengano effettuate consegne «a pacchetto», o composite, i cui elementi siano coperti da sottoparagrafi diversi della normativa.

4.3.1. La trasmissione televisiva non è stata inclusa nell'articolo come elemento specifico nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), il che sembra piuttosto strano dato il tenore del preambolo. Le forniture di servizi di trasmissione televisiva che rientrano nell'ambito dell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c) verranno ora inclusi nel nuovo articolo 9, paragrafo 2, lettera f). Ciò sembra riguardare alcuni, ma non tutti, gli aspetti della trasmissione televisiva. Il passaggio deve essere riformulato per identificare con chiarezza cosa sia incluso nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera f). Il problema verrebbe in gran parte evitato se le consegne digitali ed i servizi di trasmissione fossero soggetti alla medesima normativa.

4.3.2. L'elaborazione dati continua ad essere coperta dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), ma quando viene fornita per via elettronica diviene un servizio coperto dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera f). Una notevole quota dell'elaborazione dati viene effettuata dai computer (elaboratori elettronici) ed il fatto che entrambi gli articoli coprano la materia non potrà che creare difficoltà.

4.3.2.1. L'articolo 9, paragrafo 2, lettera f), definisce tra i servizi informatici «web-hosting, progettazione di siti Web o servizi analoghi». In mancanza d'una definizione più chiara potranno emergere importanti differenze di interpretazione. Ad esempio il noleggio di elaboratori potrebbe venir coperto da tale articolo o rientrare nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera e), mentre la manutenzione delle apparecchiature informatiche potrebbe venir coperta da tale articolo o rientrare nell'articolo 9, paragrafo 2, lettera c).

4.4. È possibile che si verifichino situazioni anomale nelle quali un servizio effettuato per via elettronica verrà tassato con un'aliquota diversa da quella applicata al medesimo servizio offerto mediante strumenti tradizionali, perché ad esempio il servizio tradizionale verrà tassato con un'aliquota ridotta, in un determinato Stato membro, mentre per il servizio per via elettronica verrà applicata l'aliquota ordinaria.

4.5. Il Comitato nota che una soglia di fatturato pari a 100 000 euro verrà applicata per gli operatori stabiliti al di fuori dell'Unione, al di sopra della quale la registrazione diverrà necessaria. A parere del Comitato la distorsione della concorrenza tra operatori situati nell'Unione ed operatori extracomunitari verrebbe ulteriormente ridotta se tale soglia venisse armonizzata in tutti gli Stati membri e fatta valere sia per gli operatori nazionali che per quelli stranieri.

4.6. Il Comitato accoglie con particolare favore la proposta che gli operatori siano messi in grado di adempiere a tutti i normali obblighi fiscali, compreso il pagamento delle imposte per via elettronica. Il Comitato ritiene che la verifica della posizione fiscale dei clienti per via elettronica rappresenti una condizione preliminare indispensabile per il commercio elettronico. A parere del Comitato una tale possibilità va estesa a tutti gli operatori registrati e non soltanto a quelli che praticano il commercio elettronico.

4.6.1. Il Comitato rileva che alcuni Stati membri potrebbero chiedere deroghe ad hoc per un periodo transitorio qualora le loro amministrazioni fiscali non siano ancora equipaggiate con le necessarie tecnologie. Un periodo di transizione prolungato, durante il quale una serie di Stati membri non utilizzerebbero sistemi elettronici, creerebbe ancora una volta differenze tra Stati membri che metterebbero a repentaglio la continuità del sistema. Ciò inoltre indurrebbe gli operatori situati al di fuori dell'Unione a non effettuare la registrazione in tali paesi. Il Comitato auspica che la durata delle eventuali deroghe ammesse in tale contesto venga limitata al massimo.

4.7. Il Comitato rileva che la Commissione intende riesaminare l'Allegato H della sesta direttiva sull'IVA, che elenca le forniture di beni e servizi assoggettabili ad aliquote IVA ridotte. Se da un lato ciò risulta palesemente necessario, dall'altro è dubbio che gli Stati membri accettino ulteriori restrizioni alla propria facoltà di applicare aliquote IVA ridotte.

4.8. Il potenziale di espansione esponenziale del commercio elettronico pone problemi per la tassazione delle merci, e non solo dei servizi. Il mero volume assoluto di transazioni transfrontaliere di merci creerà con ogni probabilità gravi difficoltà ai servizi doganali, che debbono imporre l'IVA sulle merci importate alla frontiera. In alcuni Stati membri è già stato necessario aumentare la soglia del valore unitario a partire dal quale l'IVA dev'essere imposta; è probabile che ulteriori aumenti si rendano necessari e può darsi che si debba individuare qualche altro sistema per tassare le transazioni transfrontaliere di merci.

4.9. Per i consumatori europei c'è un rischio di doppia imposizione. Mentre ad un fornitore situato all'esterno dell'Unione viene richiesto di applicare un'imposta sulle vendite destinate all'esportazione nel paese d'origine, e di registrarsi in materia di IVA europea per l'autoliquidazione, non vengono proposti meccanismi di sorta per recuperare o compensare l'imposta corrisposta all'estero, a differenza di quanto avviene per i dividendi all'estero.

4.10. Il Comitato concorda con la decisione della Commissione di utilizzare l'articolo 95 del Trattato come base legale per la proposta di regolamento.

## 5. Conclusioni

5.1. Il commercio elettronico è un'attività commerciale globale, e le sfide fiscali che solleva possono venir risolte efficacemente solamente con una cooperazione internazionale che sia il più ampia possibile.

5.2. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di rimuovere gli attuali svantaggi competitivi degli operatori comunitari rispetto agli operatori situati all'esterno dell'Unione; sulla necessità di proteggere le aziende che rispettano le disposizioni contro la concorrenza sleale degli operatori che evadono le proprie responsabilità fiscali e sulla necessità di modificare il regime IVA per rispondere alle nuove sfide che il commercio elettronico comporta.

5.3. Il Comitato sostiene il principio che in materia di imposizione si debbano in generale garantire neutralità, efficienza, certezza e semplicità.

5.4. Il Comitato concorda nel ritenere che non sia necessario prevedere nuove imposte od imposte addizionali, e che le imposte esistenti dovrebbero poter essere adeguate per applicarle al commercio elettronico.

5.5. Il Comitato si rammarica che sia necessario un tempo così lungo per introdurre un nuovo e definitivo regime IVA e si compiace che la Commissione abbia ribadito il proprio impegno a favore di tale progetto.

5.6. Il Comitato approva le proposte volte a permettere agli operatori di procedere per via elettronica nel presentare dichiarazioni IVA, effettuare pagamenti, verificare la posizione fiscale dei propri clienti ed offrire ogni altra informazione richiesta dalle autorità fiscali, ed auspica che le eventuali deroghe concesse agli Stati membri, relativamente all'obbligo di offrire agli operatori tali possibilità sul rispettivo territorio, non siano inutilmente prolungate.

5.7. Il Comitato apprezza che la Commissione asserisca di voler rimuovere tutti gli aspetti del regime fiscale dell'Unione che possono essere interpretati come ostacoli alla crescita del commercio elettronico.

5.8. La proposta della Commissione è pienamente in linea con i principi del regime dell'IVA. Se l'IVA deve rimanere l'imposta standard comunitaria sui consumi, applicabile a tutte le forme di commercio, sarà necessario introdurre misure simili a quelle proposte. Sfortunatamente sussistono numerose

riserve circa la possibilità di applicare realmente le proposte della Commissione, nonché circa l'eventualità che gli Stati membri siano realmente disposti ad accettarle nella loro forma attuale.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, in relazione alla durata di applicazione dell'aliquota minima in materia di aliquota normale, la Direttiva 77/388/CEE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto»**

(2001/C 116/15)

Il Consiglio, in data 19 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Walker, in data 7 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli, un voto contrario e 10 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'articolo 12, paragrafo 3, lettera a), secondo capoverso della Direttiva 77/388/CEE<sup>(1)</sup> statuisce che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio economico e sociale, adotta le disposizioni che riguardano il livello dell'aliquota normale dell'imposta sul valore aggiunto.

1.2. La direttiva che introduce il sistema dell'aliquota minima prevedeva, tra l'altro, che a decorrere dal 1° gennaio 1993 l'aliquota normale non potesse essere inferiore al 15 %. Gli Stati membri erano tuttavia autorizzati ad applicare una o due aliquote ridotte, non inferiori al 5 %, soltanto ad un elenco limitato di beni e servizi. Erano previste anche talune deroghe transitorie per tenere conto di situazioni particolari. La direttiva fissava la data di scadenza al 31 dicembre 2000.

1.2.1. Nel contempo, tuttavia, il Consiglio riaffermava politicamente e giuridicamente l'impegno preso nell'aprile 1967 di istituire un sistema definitivo basato sull'imposizione dei beni e dei servizi nello Stato membro d'origine, fissando al 31 dicembre 1996 la nuova scadenza per il conseguimento di tale obiettivo.

1.3. Il programma adottato dalla Commissione nel luglio 1996 prospettava un passaggio graduale al regime definitivo. La prima tappa doveva consistere nella modernizzazione e nell'applicazione più uniforme del regime esistente da parte degli Stati membri, nonché in una serie di modifiche che dovevano portare al regime definitivo. Come già accaduto nel 1987, tuttavia, è rapidamente apparsa l'impossibilità di realizzare tale livello di armonizzazione tenuto conto della diversità della situazione interna degli Stati membri.

1.4. Di conseguenza, per assicurare, da un lato, il mantenimento del livello ormai raggiunto di armonizzazione delle aliquote e per porsi, dall'altro, nella prospettiva di un regime definitivo IVA basato sul principio dell'imposizione nel paese d'origine, la Commissione ha presentato, conformemente al disposto della direttiva del 1992, una nuova proposta il 20 dicembre 1995<sup>(2)</sup>. Tale proposta prevedeva un'aliquota normale fissata entro una forcella non inferiore al 15 % e non superiore al 25 %. Tenuto conto del carattere transitorio del regime di imposta in vigore, la durata di applicazione delle disposizioni era limitata a due anni, dal 1° gennaio 1997 al 31 dicembre 1998.

<sup>(1)</sup> GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla Direttiva 2000/17/CE (GU L 84 del 5.4.2000, pag. 24).

<sup>(2)</sup> COM(95) 731 def. (GU C 73 del 13.3.1996, pag. 22).

1.4.1. La forcella proposta derivava dalle aliquote applicate all'epoca negli Stati membri, che oscillavano fra il 15 % e il 25 %. Molti Stati membri rientrano in detta forcella; anche adesso l'aliquota minima ammessa del 15 % è applicata in un solo Stato membro (Lussemburgo) e l'aliquota massima del 25 % è applicata unicamente in due Stati membri (Danimarca e Svezia).

1.4.1.1. Una proposta identica è stata presentata dalla Commissione al Consiglio per il periodo che va dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 1999.

1.4.2. Entrambe le proposte sono state respinte dal Consiglio, che ha tenuto conto unicamente del principio dell'aliquota minima.

1.5. La Commissione ha riesaminato il programma già presentato nel dicembre 1996, e ha proposto una strategia applicabile in più fasi ed articolata attorno a quattro obiettivi principali, ossia la semplificazione e la modernizzazione delle norme esistenti, un'applicazione più uniforme delle disposizioni attuali ed una maggiore cooperazione amministrativa.

1.5.1. Durante questo periodo occorre nondimeno evitare che divergenze sempre più accentuate fra le aliquote normali dell'imposta applicate dagli Stati membri inducano squilibri strutturali nell'ambito dell'Unione e distorsioni di concorrenza in vari settori dell'economia.

1.5.2. Date le circostanze appare pertanto opportuno mantenere a titolo temporaneo il principio del livello dell'aliquota minima del 15 % e proporre la proroga della normativa in vigore.

## 2. Le proposte della Commissione

2.1. Poiché il periodo di applicazione dell'aliquota di cui all'articolo 12, paragrafo 3, lettera a) della Direttiva 77/388/CEE scade il 31 dicembre 2000, la proposta è finalizzata a permettere al Consiglio di prorogare la durata di applicazione dell'aliquota minima.

2.2. Al paragrafo 1 dell'articolo 1 modificato si propone che l'aliquota minima da applicare in materia di aliquota normale dell'imposta sul valore aggiunto in vigore nei vari Stati membri, fissata al 15 %, sia prorogata dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2005.

2.2.1. Il paragrafo 2 fissa al 31 dicembre 2005 la data di scadenza del livello dell'aliquota minima da applicare in

materia di aliquota normale. Tale disposizione sarà riesaminata poiché, su proposta della Commissione, il Consiglio dovrà statuire al più tardi entro il 31 dicembre 2005 sul livello dell'aliquota normale da applicare dopo tale data.

2.2.2. Gli articoli 2, 3 e 4 disciplinano le misure di entrata in vigore della direttiva.

## 3. Osservazioni

3.1. Il Comitato economico e sociale ha già approvato le due proposte della Commissione per l'introduzione di una forcella per l'aliquota normale compresa tra il 15 % e il 25 %<sup>(1)</sup>. In questa sede si esprime in favore dell'attuale proposta della Commissione di prorogare la validità dell'aliquota minima del 15 % di altri cinque anni, ovvero fino al 31 dicembre 2005.

3.1.1. Il Comitato concorda con la Commissione sulla necessità di questa misura per impedire che divergenze crescenti fra le aliquote IVA inducano squilibri strutturali nell'ambito dell'Unione e distorsioni di concorrenza. Nella deplorabile assenza di un consenso politico sull'introduzione di una forcella per l'aliquota normale, ammette che la proroga dell'attuale normativa sull'aliquota minima si dimostra l'unica misura pratica per evitare il manifestarsi dei fenomeni citati.

3.1.2. Il Comitato ha più volte sottolineato il fatto che le differenze tra gli Stati membri in materia di aliquote applicate, normativa, procedure e interpretazione della regolamentazione IVA, producono una frammentazione del mercato unico e costituiscono un deterrente al commercio intracomunitario, specialmente per le piccole imprese. Invita quindi la Commissione a premere sugli Stati membri per indurli a ridurre queste divergenze.

3.1.3. Il Comitato auspica che l'attuale proposta della Commissione sia adottata dal Consiglio; infatti se non dovesse essere possibile mantenere questo livello minimo di armonizzazione, sarebbero ben poche le speranze di arrivare ad un sistema che soddisfi le esigenze di un autentico mercato unico.

<sup>(1)</sup> Parere del 25 aprile 1996 in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva n. 77/388/CEE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (livello dell'aliquota normale)» GU C 204 del 15.7.1996, pag. 94 ed il parere del 28 gennaio 1999 in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, per quanto riguarda l'aliquota normale, la Direttiva 77/388/CEE sul sistema comune d'imposta sul valore aggiunto».

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale e l'informazione da pubblicare su detti valori (versione codificata)»**

(2001/C 116/16)

Il Consiglio, in data 20 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lehnhoff, in data 7 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria del 29 e 30 novembre 2000, con 112 voti favorevoli, nessun contrario e nessuna astensione, il seguente parere.

1. Il Comitato approva l'iniziativa della Commissione di procedere alla codificazione della regolamentazione comunitaria relativa all'ammissione di valori mobiliari alla quotazione ufficiale ed all'informazione da pubblicare su detti valori.
2. Il Comitato si è a più riprese pronunciato a favore di una sempre maggiore semplificazione, chiarezza ed accessibilità al cittadino del diritto comunitario ed ha già avuto modo di constatare che l'applicazione della decisione del 1<sup>o</sup> aprile

1987 della Commissione e delle successive conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 sull'argomento, vanno nella giusta direzione. Sempre in questa linea, il Comitato apprezza l'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 con il quale il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno convenuto di optare per un metodo di lavoro accelerato che consenta la rapida adozione degli atti codificati, allorquando alcuna modifica sostanziale è apportata agli atti oggetto di codificazione.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**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 — Verso una strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini (2001-2005)», e
- alla «Proposta di decisione del Consiglio concernente il programma relativo alla strategia quadro comunitaria in materia di parità tra uomini e donne (2001-2005)»

(2001/C 116/17)

Il Consiglio, in data 24 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione e alla proposte di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali e cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Wahrolin in data 14 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 70 voti favorevoli, 1 voto contrario e 10 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. Il 7 giugno 2000, la Commissione europea ha presentato una proposta di strategia quadro comunitaria per la parità tra donne e uomini per il periodo 2001-2005. La Commissione si impegna da molti anni, fin dal Trattato di Roma, il cui articolo 119 prevede la parità di retribuzione per lo stesso tipo di lavoro, al fine di promuovere la parità tra uomini e donne all'interno della Comunità. Nel corso degli anni, le sentenze della Corte di giustizia hanno permesso di costituire una giurisprudenza in materia di pari opportunità. Dal 1981, l'Unione europea ha inoltre elaborato programmi specifici in materia. Il programma attuale si conclude nel dicembre 2000.

1.2. La proposta della Commissione viene presentata nel quadro dall'articolo 3, secondo comma, del Trattato di Amsterdam.

1.3. La strategia proposta si articola in cinque settori d'intervento:

- vita economica,
- partecipazione e rappresentanza in condizioni di parità,
- diritti sociali,
- vita civile,
- ruoli e stereotipi legati al genere.

1.4. La strategia si fonda su due elementi: da un lato, un approccio attivo (mainstreaming, ossia integrazione della

dimensione delle pari opportunità in tutte le politiche comunitarie) e, dall'altro, un approccio reattivo (azioni positive). Essa comprende una proposta di programma di sostegno per rafforzare il coordinamento tra le varie politiche in materia di pari opportunità e affronta la questione della parità tra i sessi nell'ambito dell'ampliamento e delle politiche di sviluppo.

1.5. La Commissione propone di finanziare il programma di sostegno a carico della linea di bilancio B3-4012.

**2. Osservazioni generali**

2.1. Il Comitato economico e sociale accoglie con favore la proposta della Commissione e sottolinea in particolare i vantaggi che presenta la combinazione del «mainstreaming» e delle azioni positive.

2.2. Appoggia la proposta della Commissione di creare una linea di bilancio specifica per il programma di sostegno nonché di introdurre la dimensione di genere sia nell'ambito dell'ampliamento, sia delle politiche di sviluppo. Accoglie con favore la possibilità di sussidi fino all'80 % dei costi totali per le ONG ma esprime perplessità circa l'entità del bilancio proposto. Anche tenendo conto del fatto che la linea di bilancio riguarda esclusivamente il coordinamento delle azioni a favore delle pari opportunità, è evidente che un programma di questa portata dovrebbe disporre di maggiori risorse per produrre risultati quantificabili.

2.3. Ritiene che la legislazione e l'informazione siano entrambi strumenti di importanza cruciale. La legislazione in materia dovrebbe essere riveduta e modificata per rispondere alle esigenze del momento.

2.4. Esprime qui di seguito le proprie osservazioni in merito alle diverse sezioni della proposta della Commissione.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. *Parità nella vita economica*

3.1.1. Le pari opportunità per quanto riguarda il posto di lavoro e l'indipendenza economica sono un fattore essenziale per raggiungere la parità tra uomini e donne. Ciò è in linea sia con la strategia occupazionale dell'UE, sia con le conclusioni del Vertice di Lisbona, che stabiliscono l'obiettivo di portare l'occupazione femminile dall'attuale media del 51 % a oltre il 60 % nel 2010. La parità costituisce il quarto pilastro della strategia per l'occupazione e grazie ai vertici annuali che si svolgono a seguito della Conferenza di Lisbona, le donne e la vita professionale hanno ormai trovato definitivamente un posto nell'agenda politica. Il Comitato concorda con la Commissione nel sottolineare l'importanza di promuovere le pari opportunità nella vita economica. La parità deve essere considerata come un fattore produttivo. È chiaro che l'accesso delle donne al mercato del lavoro è il presupposto necessario per una crescita economica che consenta all'UE di mettere a punto il sistema sociale del futuro, soprattutto per quanto riguarda le pensioni. La parità è molto importante per la produttività di un'Europa caratterizzata dall'invecchiamento della popolazione. Affinché l'Europa possa mantenere lo stesso livello di previdenza sociale, è necessario che le donne abbiano la possibilità di contribuire all'economia svolgendo un'attività professionale.

3.1.1.1. Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul contenuto delle conclusioni del Vertice di Lisbona in merito alla necessità di favorire la conciliazione tra vita professionale e familiare. Affinché le donne possano svolgere un'attività professionale è necessario che gli uomini si assumano la loro parte di responsabilità per quanto riguarda la cura della casa, dei figli e delle persone anziane, che venga sviluppato un sistema efficiente di custodia dei bambini e degli anziani e che venga riconosciuto il diritto a congedi parentali flessibili. La responsabilità di garantire a donne e uomini la possibilità di conciliare la vita familiare con quella professionale incombe anche alla società.

3.1.2. A questo proposito, il Comitato richiama l'attenzione sul fatto che la percentuale di donne disabili nel mondo del lavoro è troppo bassa e occorre prendere misure adeguate per innalzarla.

3.1.3. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione di rivedere i regimi di agevolazione fiscale («tax benefit systems») in modo da ridurre i disincentivi per le donne che desiderano entrare nel mondo del lavoro.

3.1.4. La promozione dell'accesso alla formazione permanente e a misure attive a favore dell'occupazione è fondamentale in questo contesto. Ciò vale soprattutto per il settore delle tecnologie dell'informazione attualmente in espansione. Il Comitato desidera incoraggiare gli Stati membri a migliorare l'orientamento professionale e la formazione per gli adulti, in particolar modo per le donne che ritornano sul mercato del lavoro.

3.1.5. L'accesso a statistiche affidabili è uno strumento importante per la promozione della parità. Il Comitato è perciò particolarmente favorevole alla proposta di incentivare il coordinamento e lo sviluppo di sistemi statistici nazionali onde consentire confronti validi e la verifica degli obiettivi fissati dalla strategia europea per l'occupazione.

3.1.6. Prende atto con soddisfazione della proposta di incentivare l'uso dei fondi strutturali a favore della parità tra donne e uomini.

3.1.7. Sottolinea l'importanza dell'obiettivo operativo proposto dalla Commissione, elaborare cioè strategie per favorire l'inserimento della dimensione della parità tra i sessi in tutte le politiche comunitarie che esercitano un impatto sulla situazione delle donne nell'economia, ad esempio la politica fiscale, finanziaria, economica, sociale, dell'istruzione, dei trasporti, della ricerca. Il Comitato si augura che questa impostazione incontri successo.

3.1.8. Anche il dialogo con le imprese, specie in collaborazione con le parti sociali, costituisce una proposta eccellente e il Comitato la sottoscrive.

3.1.9. Rileva la necessità di proposte più concrete in materia di piani d'azione per sviluppare metodi di quantificazione e di controllo dell'impatto delle decisioni concernenti misure fiscali, di politica economica e finanziaria. Ritiene inoltre importante verificare l'applicazione della legislazione, in particolare per quanto riguarda la parità di retribuzione e di accesso al mercato del lavoro, e la diffusione dei lavori della Commissione in materia nei vari Stati membri.

#### 3.2. *Partecipazione e rappresentanza in condizioni di parità*

3.2.1. La proposta di un piano d'azione per migliorare l'equilibrio tra donne e uomini nei processi decisionali è molto significativa ed è in linea con la politica a favore di una maggiore partecipazione delle donne alla procedura decisionale condotta dalle istituzioni comunitarie.

3.2.2. Il Comitato condivide l'obiettivo di migliorare l'equilibrio tra i generi nel processo decisionale economico e sociale e le misure proposte, in particolare concernenti lo sviluppo di metodi statistici per quantificare la partecipazione delle donne ai processi decisionali in questi ambiti. Come già segnalato in un precedente parere<sup>(1)</sup>, sono particolarmente necessarie statistiche inerenti al settore privato. Occorre incoraggiare gli Stati membri a raccogliere questo tipo di informazioni.

3.2.3. Il Comitato ritiene che programmi di sostegno di vario tipo possano svolgere un ruolo importante per migliorare la rappresentanza delle donne.

3.2.4. Accoglie con particolare soddisfazione la proposta di un programma di sostegno per rafforzare le capacità istituzionali e operative dei paesi in via di sviluppo e di integrare la dimensione di genere nelle politiche di cooperazione allo sviluppo nonché nelle relazioni con i paesi candidati.

3.2.5. Ritiene importante migliorare l'equilibrio tra i generi non soltanto all'interno della Commissione ma in tutte le istituzioni comunitarie.

### 3.3. Diritti sociali

3.3.1. Il Comitato riconosce l'importanza degli accordi e della legislazione in campo sociale per promuovere la parità (congedi parentali, tutela della maternità, orario di lavoro, lavoro a tempo parziale, lavoro a tempo determinato). Ritiene quindi necessario controllare come gli Stati membri applicano le decisioni adottate a livello comunitario in questo ambito.

3.3.2. Ritiene al contempo necessario elaborare direttive per rafforzare la certezza giuridica e promuovere azioni d'informazione e di sensibilizzazione. Tra paesi e regioni, ma anche tra generazioni, vi sono idee divergenti in proposito. Se si vuole cambiare la mentalità, la legislazione deve andare di pari passo con l'informazione. In questo contesto anche le parti sociali hanno un ruolo importante da svolgere.

3.3.3. Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di presentare una proposta fondata sull'articolo 13 che non tratta esclusivamente le questioni relative al mercato del lavoro, ma include anche altri ambiti, come raccomandato nel parere sulla direttiva contro le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica<sup>(2)</sup>.

3.3.4. Accoglie con particolare favore la proposta di inserire la dimensione delle pari opportunità nella nuova e rafforzata cooperazione in materia di sicurezza sociale nonché della lotta contro l'emarginazione sociale. Anche in quest'ambito occorre fornire maggiori precisazioni sugli obiettivi delle politiche di sviluppo.

### 3.4. Vita civile

3.4.1. La parità è una questione che si colloca nel quadro dei diritti dell'uomo, ma anche delle donne e delle bambine, nonché una libertà fondamentale per gli uomini e le donne, a prescindere da razza od origini etniche, religione o fede, disabilità, età od orientamento sessuale.

3.4.2. Il Comitato approva la proposta della Commissione di rafforzare l'informazione e la formazione sui diritti umani delle donne, sia all'interno dell'Unione, sia nei paesi candidati. Condivide l'attenzione particolare rivolta alle donne esposte a diverse forme di discriminazione pur sottolineando che il problema non riguarda esclusivamente le donne migranti, o che fanno parte di minoranze etniche, ma anche le disabili.

3.4.3. Attribuisce grande importanza alla proposta sul rafforzamento delle azioni per combattere la violenza contro le donne e la tratta delle donne. Sottolinea inoltre la necessità di proseguire il lavoro svolto nel quadro dei programmi Daphne e STOP e richiama l'attenzione della Commissione sull'esigenza di concentrarsi maggiormente sulle cause di tali violenze. Ritiene necessario trovare soluzioni a lungo termine per rompere il circolo vizioso della violenza fisica e psicologica occupandosi però, nello stesso tempo, delle vittime e proteggendole. Se non si definiscono con certezza le cause di tali abusi, non si possono adottare le misure necessarie.

### 3.5. Ruoli e stereotipi legati al genere

3.5.1. Le immagini femminili negative e stereotipate, trasmesse soprattutto dai mezzi di comunicazione e riportate nei testi scolastici, influenzano in particolare i giovani e contribuiscono a creare disparità nella società. Per questo motivo, il Comitato ritiene necessario prevedere, già nella scuola dell'obbligo, azioni intese a modificare tale mentalità.

3.5.2. Il Comitato è favorevole alla proposta di integrare la dimensione delle pari opportunità nei programmi e nelle iniziative della Comunità in materia di istruzione. Giudica positivo anche l'obiettivo di evidenziare il contributo delle donne al progetto europeo e alla cultura europea.

<sup>(1)</sup> GU C 368 del 20.12.1999.

<sup>(2)</sup> GU C 204 del 18.7.2000, pagg. 82-90.

3.5.3. La modifica dell'immagine delle donne nei mezzi di comunicazione deve avvenire per iniziativa dei mezzi di comunicazione stessi. La proposta che la Commissione promuova questo tipo di discussione e incoraggi lo scambio di buone prassi in collaborazione con i rappresentanti dei mezzi di comunicazione è interessante e degna di nota. Allo stesso tempo, la Commissione dovrebbe migliorare l'informazione su quanto è già stato fatto in questo campo.

#### 4. Conclusioni

Concludendo, il Comitato esprime soddisfazione per la proposta di programma di sostegno della Commissione, soprattutto per l'integrazione della dimensione della parità fra donne e uomini in tutte le politiche. Auspica quindi che gli Stati membri adottino lo stesso approccio e che le prossime comunicazioni della Commissione si ispirino agli stessi principi.

Bruxelles, 30 novembre 2000.

In quanto rappresentante delle organizzazioni della società civile, il Comitato desidera sottolineare l'importanza del coinvolgimento di ONG di vario tipo nelle azioni di promozione della parità tra donne e uomini. Le ONG possono infatti svolgere un ruolo determinante nello sviluppo di tale politica.

Il Comitato desidera inoltre ricordare precedenti pareri, come quelli in merito al Quarto programma d'azione a medio termine per la parità di opportunità tra le donne e gli uomini (1996-2000)<sup>(1)</sup>, sul programma Daphne<sup>(2)</sup>, in merito alla direttiva contro le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica<sup>(3)</sup> e sul seguito della Quarta Conferenza mondiale sulle donne<sup>(4)</sup>, nei quali ha illustrato la propria posizione sulla parità tra i generi.

(1) GU C 39 del 12.2.1996.

(2) GU C 169 del 16.6.1999.

(3) GU C 204 del 18.7.2000, pagg. 82-90.

(4) GU C 168 del 16.6.2000, pag. 42.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

L'emendamento sottoriportato è stato respinto nel corso del dibattito ma ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi.

**Punto 3.1.1.1**

Sostituire il punto con il seguente testo:

«Il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul contenuto delle conclusioni del Vertice di Lisbona in merito alla necessità di favorire la conciliazione tra vita professionale e familiare. Affinché le donne possano svolgere un'attività professionale è necessario che gli uomini si assumano la loro parte di responsabilità per quanto riguarda la cura della casa, dei figli e delle persone anziane. Il Comitato ritiene in particolare che i genitori abbiano un ruolo insostituibile nella cura e nell'educazione dei figli. Entrambi i genitori devono avere l'opportunità di conciliare vita professionale e familiare. È indispensabile fissare le disposizioni lavorative del caso, ad esempio prevedendo appositi orari di lavoro flessibili, congedi parentali e possibilità di lavoro part-time. Gli strumenti legislativi non sono sufficienti: la responsabilità incombe anche ai datori di lavoro.

Condizione indispensabile per la conciliazione di vita professionale e familiare è anche il miglioramento delle strutture per la cura dei bambini e degli anziani. Anche se la cura dei bambini, in particolare, è anzitutto una responsabilità sociale che i genitori devono condividere, le strutture adibite a questo scopo vanno potenziate in modo da poter offrire maggiore supporto, considerato tra l'altro che spesso si trascura la conciliazione tra casa e lavoro per motivi d'ordine economico e che il numero di famiglie monoparentali è in continuo aumento.»

*Motivazione*

Il testo attuale non evidenzia adeguatamente gli sforzi che devono essere fatti per consentire ai genitori di dare la priorità alla cura dei bambini.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 20, voti contrari: 49, astensioni: 10.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006)»**

(2001/C 116/18)

Il Consiglio, in data 12 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Fuchs, in data 14 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377ª sessione plenaria, con 108 voti favorevoli e 4 astensioni il seguente parere.

## 1. Sintesi della proposta

1.1. La Commissione ha presentato al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una Comunicazione sulla strategia della Comunità europea in materia di sanità, accompagnata da una Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006). Con la strategia proposta, la Commissione intende entrare in una nuova fase dello sviluppo della politica sanitaria, al fine di conferire un valore aggiunto alle azioni degli Stati membri in tale campo e svolgere appieno il proprio ruolo sul fronte della politica sanitaria.

1.2. La nuova strategia della Comunità europea in materia di sanità intende rispondere alle aspettative dei cittadini europei e alla sfida determinata dall'aumento della speranza di vita, dal progresso tecnologico, dalla crescita della migrazione all'interno dell'Unione, ma anche dall'ampliamento della Comunità e dalle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam in materia di sanità pubblica.

1.3. La strategia sanitaria ora presentata costituisce il seguito diretto della riforma della politica UE in materia di sanità pubblica, avviata nel 1998 con una «Comunicazione della Commissione sullo sviluppo della politica della sanità pubblica»<sup>(1)</sup>. Dalla strategia descritta nella Comunicazione ed esposta nella proposta di decisione emergono chiaramente due indirizzi fondamentali della politica sanitaria dell'Unione europea:

1.3.1. Gli sforzi dei singoli Stati membri in materia di sanità pubblica saranno sostenuti da un programma d'azione imperniato su tre priorità: migliorare l'informazione e le conoscenze nel settore sanitario; reagire più rapidamente alle minacce che incombono sulla salute; affrontare i determinanti sanitari.

1.3.2. In secondo luogo, tutte le politiche comunitarie saranno esaminate alla luce del loro impatto sulla salute dei cittadini, come dispone l'articolo 152 del Trattato di Amsterdam.

1.4. Questi due obiettivi fondamentali vengono materialmente correlati nell'ambito di un quadro d'azione che coordina i programmi già operativi, i progetti di orientamenti e di direttive e le raccomandazioni. Un approccio comunitario coerente in relazione agli obiettivi sanitari mira a potenziare in tal modo l'efficienza degli strumenti impiegati.

1.5. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica fornisce la necessaria base giuridica per attuare la strategia della Comunità europea in materia di sanità, di cui alla Comunicazione della Commissione. Essa prevede inoltre un quadro finanziario per l'attribuzione delle risorse destinate allo sviluppo del programma d'azione per un periodo totale di 6 anni. La dotazione finanziaria complessiva è pari a 300 milioni di euro.

1.6. Le risorse previste possono essere impiegate sia per contratti appaltati dalla Commissione sia per finanziare progetti. Si prevede che esse vengano utilizzate in modo flessibile (cioè intercambiabile tra i vari obiettivi prioritari).

1.7. La Commissione ha presentato in tal modo delle proposte formali per realizzare una politica comunitaria in materia di sanità, in linea con quanto annunciato nella precedente comunicazione.

(1) Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea (COM(1998) 230 def.).

## 2. Precedenti pareri del Comitato economico e sociale sull'orientamento della politica comunitaria nel campo della sanità pubblica

2.1. In tale contesto conviene tenere presenti i precedenti pareri del Comitato in materia<sup>(1)</sup>, data la loro influenza sugli indirizzi generali della politica comunitaria nel campo della sanità pubblica.

2.2. Il più recente parere del Comitato in materia è quello del 1998 in merito alla «Comunicazione della Commissione sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea»<sup>(2)</sup>, in cui ha ripetutamente esortato a tenere conto dei seguenti aspetti:

- limitatezza delle risorse: il Comitato ha sempre ritenuto che la dotazione finanziaria destinata ai singoli programmi fosse insufficiente per il raggiungimento dei loro obiettivi;

(1) Cfr. i pareri del Comitato in merito ai seguenti temi: «Comunicazione della Commissione relativa al quadro d'azione nel campo della sanità pubblica», GU C 388 del 31.12.1994; «Piano d'azione contro il cancro», GU C 393 del 31.12.1994; «Comunicazione della Commissione concernente la promozione della salute, informazione, educazione e formazione», GU C 102 del 24.4.1995; «Programma d'azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza», GU C 110 del 2.5.1995; «Programma d'azione comunitario sulla prevenzione dell'AIDS e di altre malattie contagiose», GU C 133 del 31.5.1995; «Programma d'azione comunitario in materia di monitoraggio sanitario», GU C 174 del 17.6.1996; «Le molteplici conseguenze della crisi dell'encefalopatia spongiforme bovina (ESB) nell'Unione europea» (parere d'iniziativa), GU C 295 del 7.10.1996; «Rete di sorveglianza epidemiologica e di controllo delle malattie trasmissibili», GU C 30 del 30.1.1997; «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul ruolo attuale e di prospettiva della Comunità nel combattere il consumo di tabacco», GU C 296 del 29.9.1997; «Programma d'azione sulla prevenzione delle lesioni personali», GU C 19 del 21.1.1998; «Programma d'azione sulle malattie rare», GU C 19 del 21.1.1998; «Programma d'azione sulle malattie connesse con l'inquinamento», GU C 19 del 21.1.1998; Comunicazione «Salute dei consumatori e sicurezza alimentare», GU C 19 del 21.1.1998; «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i medicinali orfani», GU C 101 del 12.4.1999; «L'amianto» (parere d'iniziativa), GU C 138 del 18.5.1999; «Proposta di direttiva del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni durante il lavoro (sesta direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della Direttiva 89/391/CEE)», GU C 368 del 20.12.1999; «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (versione codificata)», GU C 368 del 20.12.1999; «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco (Rifusione)», GU C 140 del 18.5.2000.

(2) Cfr. il 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 sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea», GU C 407 del 28.12.1998.

- coerenza e complementarità: il Comitato considera essenziale che vengano garantite coerenza e complementarità tra le azioni e i programmi comunitari pertinenti al settore della sanità pubblica, in modo da evitare ripetizioni e conseguire un'interazione efficiente tra di essi. Il Comitato accoglie con favore le riorganizzazioni finora effettuate nella Commissione europea, e in particolare il raggruppamento delle questioni attinenti alla politica sanitaria e alla protezione dei consumatori. La proposta presentata punta, molto più di quanto non facessero i precedenti programmi d'azione, al conseguimento di una strategia coerente e sarà tale da produrre una maggiore sinergia tra le singole politiche dell'Unione, a condizione che le idee esposte nel documento vengano poste in atto;

- procedura di comitato consultivo: il Comitato ritiene che si debba istituire un comitato della Commissione con il compito di coadiuvare quest'ultima per decidere sia i criteri e le procedure per la selezione e il finanziamento dei progetti compresi nei vari programmi, sia la procedura di valutazione. In tale contesto, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione i punti di vista dei vari partner e gruppi di interesse socioeconomici coinvolti nella politica della sanità pubblica. La strategia politica ora presentata prevede sia l'istituzione di un comitato consultivo della Commissione sia la creazione di una Tribuna dei cittadini.

2.3. La nuova strategia della Comunità in materia di sanità pubblica accoglie il reiterato appello del Comitato per un rafforzamento dell'approccio orizzontale nell'ambito della tutela della salute, rafforzamento che sarà effettuato in base al nuovo articolo 152 del Trattato di Amsterdam. L'obiettivo è quello di coordinare le azioni già esistenti per la creazione di reti e osservatori o l'elaborazione di orientamenti, direttive o raccomandazioni, come pure di rendere direttamente obbligatoria la valutazione di tutte le politiche dell'Unione alla luce del loro impatto sulla salute. Oltre a ciò, si prevedono nuove azioni in campo veterinario e fitosanitario, le quali contribuiranno a migliorare la protezione dell'ambiente legata alla salute e la qualità dei prodotti alimentari.

2.4. Nel parere del 1998 sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea, il Comitato ha esortato tra l'altro a far sì che l'elaborazione di una strategia sanitaria tenga conto dei seguenti aspetti:

- le problematiche specifiche dell'età (per es. fasce dei giovani e degli anziani) e delle categorie vulnerabili (per es. popolazioni migranti e altri gruppi più sfavoriti);
- il legame tra politica sanitaria e dimensione socioeconomica (per es. l'occupazione);
- il carattere orizzontale della sanità pubblica, che travalica i confini della politica sociale fino a includere settori specifici quali l'ambiente.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato ritiene opportuno che sia elaborato un approccio strategico, con la relativa proposta, se non altro in considerazione della scadenza degli attuali programmi, e aggiunge che si tratterà di una misura necessaria e importante in seguito alla ratifica del Trattato di Amsterdam. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica viene accolta con favore dal Comitato.

3.2. Il Comitato nota che la proposta del 1998 è stata rielaborata e ulteriormente sviluppata alla luce dell'ampio dibattito condotto dalla Commissione con le istituzioni e gli organi dell'Unione. L'approccio strategico si basa su due obiettivi, vale a dire sostenere gli sforzi degli Stati membri in materia di sanità pubblica e orientare maggiormente tutte le politiche dell'Unione europea in base alle necessità e alla protezione della salute dei cittadini, ed è conforme allo spirito del Trattato di Amsterdam. L'approccio inoltre tiene conto delle legittime istanze espresse con sempre più vigore negli ultimi anni dai cittadini europei per una maggiore protezione sanitaria transfrontaliera nell'Unione europea.

3.3. Il Comitato accoglie con favore gli esiti delle discussioni nel quadro del Convegno europeo sui determinanti sanitari nell'Unione europea (Evora, 15-16 marzo 2000), e in particolare il giudizio del Consiglio dell'Unione europea secondo cui «le crescenti differenze nella situazione sanitaria e nelle ripercussioni sulla salute tra gli Stati membri e all'interno di essi [richiedono] sforzi rinnovati e coordinati a livello nazionale e comunitario». Anche le conclusioni e i risultati del Convegno europeo su farmaci e salute pubblica di Lisbona (11-12 aprile 2000) fanno riferimento alla nuova strategia nel settore della sanità pubblica: al riguardo, il Consiglio esorta la Commissione a dar vita «in particolare [a] un'azione destinata a promuovere la cooperazione e lo scambio di esperienze tra gli Stati membri».

3.3.1. In particolare la Conferenza di Lisbona è stata indetta proprio per analizzare il nuovo contesto per la politica della salute in conseguenza dell'articolo 152 del Trattato di Amsterdam. Il CES quindi considera positivamente l'indicazione contenuta nel punto 4 del documento della Commissione «Porre in atto una strategia integrata in materia di sanità» di sostenere nel programma l'intera politica del settore farmaceutico. Ritiene necessario tale sostegno anche per recuperare il ritardo con cui avanza il processo di convergenza dei vari sistemi regolatori in atto nei singoli Stati membri, con conseguente influenza negativa sul processo di libera circolazione dei medicinali nell'UE.

3.3.2. Una maggiore promozione della convergenza dei sistemi sanitari nazionali appare importante sia per la difesa degli interessi dei pazienti che oggi, nei singoli Stati membri, vivono una condizione differenziata nell'accesso ai farmaci, sia per eliminare dal settore gli ingiustificati privilegi che ancora sussistono e che possono minare l'obiettivo di una più elevata salute pubblica impedendo di orientare risorse adeguate verso la R&S, strada obbligata per garantire un quadro di competitività alle imprese realmente innovative del settore nell'UE.

3.4. Già nel parere del 1998 il Comitato aveva avanzato la richiesta di potenziare la politica comunitaria nel campo della sanità pubblica, e l'attuale proposta di decisione tiene conto di tale richiesta. Nella Comunicazione che precede la proposta di decisione, la Commissione giustifica la propria azione facendo riferimento alle sfide cui devono far fronte i sistemi sanitari degli Stati membri e alle loro ripercussioni sulla sanità pubblica di tutta la Comunità. La Commissione constata al riguardo che i sistemi sanitari degli Stati membri sono sottoposti a pressioni sempre maggiori per via di fattori come l'allungamento della speranza di vita, la rapidità alla quale si evolvono le scienze mediche e la tecnologia, l'aumento della migrazione, nonché la comparsa di nuove (o la ricomparsa di vecchie) malattie infettive.

3.5. Anche le crescenti aspettative da parte del pubblico per un'assistenza sanitaria di alto livello e accessibile a tutti accentuano tale pressione sugli Stati membri. Stando alla Commissione, il livello migliore per risolvere i problemi su scala comunitaria o transfrontaliera è quello della Comunità, e pertanto rivendica una funzione di coordinamento e/o di sostegno, nel rispetto delle competenze degli Stati membri. Il riorientamento strategico della politica di sanità pubblica dell'Unione europea supera il modello basato sull'esame di singole tematiche, che ha caratterizzato in modo prevalente le misure comunitarie adottate finora in materia, e tende a realizzare una strategia integrata per la sanità pubblica europea.

3.6. La nuova strategia dell'Unione europea in materia di sanità pubblica rappresenta in effetti una svolta radicale da una politica sanitaria incentrata su singoli temi o programmi ad un approccio sistematico, anche se in contropartita ciò si tradurrà in una minore attenzione ai problemi contingenti. Ciò significa, se non altro, che nella lotta a problemi specifici come le malattie cardiocircolatorie, il cancro, la demenza, la tossicodipendenza o le malattie trasmissibili, la priorità passerà dalle misure operative a una visione sistemica comparativa.

3.7. Se da un lato, tale mutamento di fondo della politica sanitaria appare logico e conforme all'obiettivo di coerenza ed efficienza, dall'altro esso è caratterizzato da notevoli incertezze, in quanto i nuovi metodi da introdurre, specie per quanto riguarda le linee d'azione sui sistemi di informazione e sui determinanti sanitari, presentano un carattere in parte ancora sperimentale (*health technology assessment*, sistemi per misurare i costi rispetto all'efficacia, orientamenti e gestione medici, *benchmarking*) e non esistono esperienze relative a un loro uso su vasta scala.

3.8. Il tradizionale monitoraggio sanitario, che negli Stati membri viene già attuato con modalità diverse, è nuovamente al centro dell'attenzione per via dell'approccio introdotto in Islanda, dove non solo si creerà una nuova banca dati elettronica contenente dati sanitari individuali e informazioni genetiche, ma se ne analizzeranno anche le implicazioni commerciali. In questo ambito sarebbe pertanto opportuno elaborare delle direttive finalizzate a un'utilizzazione accettabile sul piano etico e scientifico dei dati sanitari individuali, al fine di proteggere efficacemente i cittadini degli Stati membri.

3.9. Se l'orientamento teorico alla base di tali metodi, i quali nel complesso mirano a migliorare la redditività dell'esercizio della medicina, appare condivisibile, è anche vero che, come si è osservato in passato, approcci di questo genere non hanno necessariamente favorito lo sviluppo medico e in particolare quello degli strumenti medici. L'adozione generalizzata e indiscriminata di tali approcci può ripercuotersi negativamente sia sullo sviluppo di nuove possibilità e opportunità terapeutiche sia sull'evoluzione dell'industria delle attrezzature mediche e dell'industria farmaceutica.

3.10. Per favorire l'accettazione del programma d'azione, il Comitato raccomanda di incoraggiare gli organi pubblici competenti nei vari Stati membri e le autonomie locali a partecipare a un programma volontario di cooperazione internazionale e di benchmarking. Limitarsi a un raffronto delle relative cifre nel quadro di un'analisi comparativa dei risultati o addirittura di vere e proprie graduatorie non farebbe che demotivare i partecipanti. La Commissione potrebbe precisare che la partecipazione al programma d'azione può contribuire a diffondere conoscenze basate sull'evidenza ed esempi di migliori pratiche relative ai vari ambiti della sanità, e di conseguenza a tenere meglio conto del costante aumento delle conoscenze mediche.

3.11. Le azioni esposte nel programma d'azione per integrare diverse problematiche della politica di sanità pubblica appaiono urgenti e necessarie. Le varie reti, norme, istituzioni che si occupano di problemi come le malattie trasmissibili, la prevenzione della tossicodipendenza, il fumo e la lotta al consumo di tabacco, gli organi e le sostanze di origine umana,

il sangue e gli emoderivati vanno riunite e orientate per tendere al conseguimento comune degli obiettivi di sanità pubblica.

3.12. Le nuove mansioni legate ai settori veterinario e fitosanitario sono del tutto conformi a tale serie di misure. Il Comitato accoglie con favore anche la proposta già formulata di creare un'autorità in materia di prodotti alimentari, che avrebbe il compito, fra l'altro, di predisporre perizie scientifiche, operare dispositivi rapidi di allarme e assicurare la comunicazione con gli utenti e il collegamento con enti statali e organismi scientifici. In particolare, la componente fitosanitaria andrebbe considerata non solo nell'ottica di una produzione sicura dei prodotti alimentari, ma anche vista e posta in atto come parte di una strategia ambientale di politica sanitaria. Collegare la strategia di politica sanitaria ad altri ambiti di competenza comunitaria, come ad esempio i programmi in materia di telecomunicazione, informatica e statistica, si rivelerà una misura ragionevole per contribuire al miglioramento della tutela della salute dei cittadini e sostenere il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

3.13. Contrariamente a quelle parti del programma che hanno già formato oggetto di ampia discussione e alla coerenza delle altre politiche attinenti alla sanità pubblica e comprese nel quadro d'azione, appaiono scarsamente approfondite l'analisi e la valutazione delle altre politiche comunitarie, nonché l'esame di queste ultime alla luce del loro impatto sulla salute dei cittadini. Stando alla comunicazione della Commissione, le proposte normative dovranno precisare a partire dal 2001 in che modo intendono tenere conto dei requisiti in materia di protezione della salute. Tuttavia, nella proposta di decisione non si indica alcuna procedura ufficiale a tal fine.

3.14. Si nota inoltre che, per quanto riguarda il problema di come tenere conto dei requisiti in materia di protezione della salute in tutte le politiche dell'Unione, la Commissione non ritiene evidentemente necessario ricorrere a valutazioni o consulenze esterne, né tanto meno prevede il ricorso a personale apposito. Il Comitato teme che si tratti di un approccio poco realistico, tenuto conto dell'entità di un compito che abbraccia la totalità delle politiche comunitarie.

3.15. Il Comitato accoglie positivamente la decisione di estendere i programmi non solo ai paesi candidati all'adesione, ma anche a quelli associati e ad altri paesi terzi. Tuttavia, i metodi relativi alle tre priorità di cui alle linee d'azione (in special modo il *benchmarking*) possono generare in alcuni Stati membri, paesi candidati o associati la sensazione non già di essere aiutati quanto di essere esposti al ridicolo. È importante perciò che il programma si concentri sul mero raggiungimento di obiettivi sanitari e che l'elaborazione del materiale sia effettuata su base rigorosamente scientifica e oggettiva.

3.16. Non è chiaro se si attribuisca carattere prioritario alla protezione della salute o all'attuazione dei principi di mercato: si tratta di una questione particolarmente importante ai fini dell'ulteriore sviluppo politico dei sistemi sociali e sanitari nazionali, e andrebbe affrontata apertamente dalla Commissione. Se le questioni sanitarie saranno rigidamente informate a criteri di redditività economica e le azioni di protezione sociale valutate alla luce della loro compatibilità con le regole di mercato, vi è da temere che in breve tempo andranno perduti sia il carattere di protezione sociale sia la componente umanitaria dell'assistenza sanitaria e dei sistemi di sicurezza sociale. Una valutazione differenziata delle interazioni tra mercato e sistemi sociali nella Comunità europea e una dichiarazione chiara della Commissione in difesa dei sistemi sanitari e sociali anche nei confronti del mercato contribuirebbero ad accrescere la fiducia dei cittadini. Le casse malattia che funzionano secondo il principio di solidarietà sono delle strutture particolarmente preoccupate e impegnate di fronte a tali evoluzioni. Questi problemi risultano particolarmente evidenti nel settore farmaceutico. Il Comitato si adopera per giungere a soluzioni fortemente orientate al raggiungimento di un livello elevato di protezione della salute.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1. Finalità e obiettivi generali (Articolo 2)

La nuova strategia esposta nella proposta di decisione del Parlamento europeo è intesa a: a) migliorare l'informazione e le conoscenze sanitarie; b) consentire una reazione rapida e coordinata alle minacce che incombono sulla salute; c) minimizzare o eliminare tali minacce grazie a un'attività di prevenzione. Il Comitato deplora che non si sia accolto il proprio suggerimento di aggiungere un quarto obiettivo, riguardante l'integrazione dei requisiti in materia di protezione della salute in altre politiche e azioni comunitarie.

##### 4.2. Azioni comunitarie (Articolo 3 e Allegato «Obiettivi e azioni specifici»)

##### 4.2.1. Migliorare l'informazione e le conoscenze sanitarie

##### 4.2.1.1. Elaborare e attuare un sistema di monitoraggio sanitario

4.2.1.1.1. La fornitura di informazioni sulle condizioni sanitarie negli Stati membri e quindi nell'intera Comunità dipende dalla disponibilità di dati comparabili, disponibilità

che al momento è pressoché nulla. È pur vero che organizzazioni come l'OCSE o l'OMS effettuano studi comparativi, ma nella maggior parte dei casi non esistono criteri uniformi per la raccolta dei dati e la loro interpretazione.

4.2.1.1.2. Per di più, molti dei dati impiegati nell'analisi della situazione sanitaria sono solo stime, e presentano quindi un margine di errore che di norma rende difficile se non del tutto impossibile qualsiasi correlazione. Questo problema è accentuato dal fatto che le differenti valutazioni fanno capo a diversi approcci metodologici, per cui è raro che nei diversi paesi si utilizzino gli stessi parametri di studio. Una strategia comune europea ha quindi una sua ragion d'essere e può contribuire notevolmente a migliorare la disponibilità dei dati, e in particolare la loro comparabilità. Perché tale approccio sia coronato dal successo, sarà importante precisare costantemente l'obiettivo del monitoraggio sanitario, in modo che i dati raccolti siano quelli necessari allo sviluppo della protezione sanitaria. Laddove si volesse ampliare la portata del monitoraggio sanitario quest'ultimo andrebbe integrato dalle classificazioni e dalle statistiche già disponibili.

4.2.1.1.3. Se si vuole che la raccolta di dati sulla salute non determini una perdita di fiducia nella Comunità da parte dei cittadini, la Commissione dovrebbe vigilare attentamente affinché, nel quadro dei programmi in oggetto, non siano raccolti presso gli enti statali o gli enti accessibili alle istituzioni pubbliche dati identificabili o ricollegabili a persone specifiche. In caso contrario si correrebbe il rischio di un uso politico improprio e di una gestione interventistica diretta, il che metterebbe in questione la cooperazione degli operatori sanitari. Non si tratta tuttavia di un argomento contrario all'approccio metodologico proposto, il quale può essere realizzato perfettamente anche in assenza di dati personali e ricorrendo unicamente a dati collettivi e anonimi.

4.2.1.1.4. Una sfida considerevole è rappresentata già di per sé dal raggiungimento di un accordo sull'impiego di indicatori identici, ma anche dalla successiva messa a confronto dei risultati dei monitoraggi sanitari effettuati nell'ambito di sistemi sanitari nazionali dalle caratteristiche del tutto peculiari. Le informazioni raccolte in tale modo andranno messe a disposizione, attraverso elenchi e inventari, non solo del grande pubblico, degli operatori sanitari e degli altri soggetti interessati, ma anche delle autorità sanitarie nazionali, regionali e locali. Indipendentemente dal fatto che si tratta di un programma molto ambizioso e unico al mondo, la questione della sua reale utilità resta per il momento teorica.

4.2.1.1.5. Per quanto il programma preveda misure di monitoraggio sull'attuazione degli studi e sulla realizzazione efficiente dei programmi, i dubbi sull'impatto che esso avrà sull'assistenza sanitaria potranno essere sciolti solo avvalendosi degli indicatori stabiliti nello stesso studio.

4.2.1.1.6. Vi è il rischio che un sistema comparativo basato su una serie di indicatori induca gli Stati membri a concentrarsi sulle attività sanitarie valutate sulla base di tali indicatori e a trascurare invece i settori che non si prestano a una tale valutazione («*window dressing*»). Un tale approccio non consente di misurare eventuali effetti collaterali come il peggioramento dell'assistenza in altri settori (non valutati sulla base di indicatori) o l'effetto frenante sullo sviluppo delle attrezzature mediche, il quale a sua volta origina ripercussioni negative a lungo termine. Da ciò emergono nuove esigenze per una garanzia della qualità ad ampio raggio.

4.2.1.2. Sviluppare e utilizzare meccanismi di analisi, consulenza, rendicontazione, informazione e consultazione

4.2.1.2.1. Il Comitato aveva già esortato in precedenza la Commissione a istituire un comitato consultivo indipendente. A questo proposito, la Commissione prevede tra l'altro di creare una Tribuna europea della sanità con funzioni consultive. Le organizzazioni rappresentative dei pazienti, gli operatori sanitari e altri attori avranno così l'opportunità di contribuire alla politica sanitaria e alla definizione delle priorità in materia. La Tribuna renderà possibile l'organizzazione di consultazioni e la presentazione di punti di vista su tutta una serie di tematiche.

4.2.1.2.2. La Commissione intende avviare più avanti nel corso dell'anno una consultazione sui dettagli del funzionamento, dell'organizzazione e della composizione della Tribuna.

4.2.1.2.3. La Commissione dovrà chiedersi in che modo, con l'istituzione di una siffatta Tribuna, essa intenda creare un vero meccanismo di sviluppo politico che non leda i principi democratici né tanto meno ingeneri il sospetto di essere uno strumento a buon mercato di «*policy entrepreneurship*». Il Comitato deplora la mancanza di precisione della Commissione su questo punto.

4.2.1.2.4. Alla luce del programma di lavoro avviato dalla Commissione per un Libro bianco sulle forme di governo europeo, il Comitato accoglie con favore l'opinione espressa dalla Commissione durante la discussione del parere, secondo cui la tribuna dei cittadini non avrà uno statuto ufficiale. Non è ammissibile infatti che si metta in questione l'autorità, la rappresentatività e la legittimità del Comitato economico e sociale o del Comitato delle regioni. Il Comitato economico e sociale è disposto a fornire consulenza alla Commissione nell'ambito di un processo formale di consultazione sulla composizione e la struttura dell'organo. Al riguardo fa altresì riferimento al parere del Comitato delle regioni su questo stesso argomento<sup>(1)</sup>, e a quello del 13 aprile 2000 sul ruolo

degli enti locali nella riforma dei sistemi sanitari europei<sup>(2)</sup>.

4.2.2. Reagire rapidamente alle minacce che incombono sulla salute

4.2.2.1. Potenziare la capacità di affrontare le malattie trasmissibili — Rafforzare la capacità di affrontare altre minacce per la salute

4.2.2.1.1. Le vicende degli ultimi anni relative all'avvelenamento e alla contaminazione dei prodotti alimentari hanno mostrato in maniera particolare che il coordinamento dei sistemi nazionali di allarme su scala comunitaria finora non è stato sufficiente. È pertanto urgente porre in atto meccanismi per reagire all'insorgere di gravi minacce per la salute e istituire un sistema di allarme rapido.

4.2.2.1.2. Appare ragionevole al riguardo collegare tale azione ad altri ambiti politici regolati separatamente, come ad esempio la garanzia della sicurezza e della qualità del sangue, gli organi e le sostanze di origine umana, e il rafforzamento della sorveglianza e del controllo delle malattie trasmissibili. Inoltre, come la Commissione propone nella Comunicazione, l'azione andrebbe estesa in modo da tenere conto dei rischi derivanti per la salute dell'abuso di droghe e dagli agenti fisici, nonché della prevenzione di incidenti e infortuni. Al riguardo, un ruolo importante spetta agli operatori sanitari, i quali devono poter tenere maggiormente presenti le esigenze e i rischi sanitari legati non solo alla mobilità, ma anche in special modo alla circolazione transfrontaliera delle merci. Gli organismi nazionali competenti dovrebbero tenere conto di ciò in relazione alle esigenze di istruzione, formazione e perfezionamento professionale degli operatori sanitari.

4.2.2.1.3. Il Comitato nutre peraltro forti dubbi sull'opportunità di costituire un «gruppo comunitario di indagine sugli incidenti». Un siffatto gruppo non sarebbe in grado di coprire tutti i tipi immaginabili di malattie, né tanto meno disporrebbe di una facoltà di intervento, e non sarebbe inoltre ragionevole tenerlo occupato in modo permanente. Più logico sarebbe istituire meccanismi rapidi di consulenza e assistenza attraverso la creazione di apposite «reti di competenze». La cooperazione ottenuta grazie a tale approccio avrebbe l'ulteriore vantaggio di giovare anche all'assistenza «normale».

<sup>(1)</sup> Cfr. parere del CdR in merito alla strategia della Comunità europea in materia di sanità (COM(2000) 285).

<sup>(2)</sup> Cfr. parere del Comitato delle regioni sul tema «Il ruolo degli enti locali e regionali nella riforma dei sistemi sanitari pubblici europei», del 13 aprile 2000 — CdR 416/99 fin.

4.2.2.1.4. Si ribadisce la necessità di collegare la strategia in materia di sanità pubblica ad altre azioni già avviate e altri settori (rete per la sorveglianza e il controllo delle malattie trasmissibili, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, il fumo e la lotta al consumo di tabacco, gli organi e le sostanze di origine umana, il sangue e gli emoderivati, come anche le azioni in ambito veterinario e fitosanitario).

#### 4.2.3. Far fronte ai determinanti sanitari

##### 4.2.3.1. Sviluppare strategie e misure in relazione ai determinanti sanitari legati allo stile di vita

4.2.3.1.1. La terza linea d'azione riguarda i fattori alla base della salute umana. Tra tali fattori andranno tenuti in particolare considerazione quelli positivi e negativi inerenti allo stile di vita, come ad esempio l'attività fisica e l'alimentazione corretta, ma anche lo stress, il fumo, il consumo eccessivo di alcol e l'uso di droghe (incluso il doping nello sport), come anche importanti fattori socioeconomici.

4.2.3.1.2. Il fatto che la Comunicazione della Commissione focalizzi le azioni sui giovani deriva dalla convinzione secondo cui i comportamenti suscettibili di incidere sulla salute vengono appresi soprattutto durante l'infanzia e l'adolescenza, per quanto non andrebbe dimenticato che anche gli adulti possono modificare i propri comportamenti e le proprie abitudini. La promozione della salute si rivolge a tutti i cittadini. Ai media e agli operatori sanitari spetta al riguardo un importante compito: essi devono essere costantemente preparati a svolgere i propri compiti in materia di promozione della salute e di prevenzione.

##### 4.2.3.2. Sviluppare strategie e misure in relazione ai determinanti sanitari di ordine socioeconomico

4.2.3.2.1. In un precedente parere<sup>(1)</sup>, il Comitato aveva esortato a tenere conto delle problematiche specifiche dell'età (per es. i giovani e gli anziani) e delle categorie particolarmente vulnerabili (per es. popolazioni migranti e altri gruppi più sfavoriti), fattori che rientrano nel novero dei cosiddetti determinanti di tipo socioeconomico. Nella strategia in oggetto, però, tale attenzione si traduce in un'attività sistematica di osservazione e di raccolta di dati, e non già nell'elaborazione di programmi specifici per lo sviluppo e la promozione sanitari nell'ambito di tali settori.

(1) Cfr. il 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 sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea», GU C 407 del 28.12.1998.

4.2.3.2.2. Altrettanto dicasi per la richiesta, avanzata nello stesso documento, di collegare la politica sanitaria con la dimensione sociale ed economica (ad es., l'occupazione). Anche in questo caso il programma affronta la questione in modo forse troppo sintetico: infatti, pur definendo e documentando i problemi di politica sanitaria e il loro collegamento con questioni socioeconomiche, prevedibilmente esso non interverrà per orientare tale interrelazione.

4.2.3.2.3. Le esigenze relative alla convergenza dei sistemi sanitari sono aumentate in modo massiccio, per via del numero maggiore di cittadini dell'UE che si spostano per lavoro o per turismo, ma anche per la completa apertura delle frontiere ai fini di una libera circolazione di merci, servizi e capitali. Il Comitato si è espresso al riguardo nel parere del 27 gennaio 2000 in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale»<sup>(2)</sup>.

4.2.3.2.4. Per quanto riguarda il ricorso a prestazioni sanitarie transfrontaliere (cfr. anche le sentenze della Corte europea di giustizia nei processi Kohll e Decker)<sup>(3)</sup>, la Comunità dovrebbe adottare delle disposizioni volte a potenziare chiaramente i diritti dei cittadini, specie nei confronti delle compagnie di assicurazione-malattia o di altri enti finanziatori, ad es. le amministrazioni sanitarie (pubbliche). Al riguardo, naturalmente, sarebbero anche necessarie delle misure in materia di garanzia transfrontaliera della qualità (ivi inclusa la qualità dell'accesso), come anche di fornitura e pagamento di prestazioni transfrontaliere.

4.2.3.2.5. Al riguardo, la Comunità potrebbe guadagnarsi come non mai la fiducia dei cittadini, da un lato mostrando loro che hanno il diritto di chiedere prestazioni sanitarie all'estero (e di vedersene rimborsate in patria da parte del proprio ente assicurativo), e dall'altro garantendo che nessuno sia costretto per motivi economici a sottoporsi a delle cure in un paese diverso dal proprio. Tali nuove condizioni rendono urgente procedere a un deciso rafforzamento della convergenza — non già dell'armonizzazione — fra i vari sistemi sanitari. Il Comitato sarebbe lieto se questa particolare circostanza, manifestatasi ormai da tempo, fosse maggiormente approfondita da parte della Commissione.

(2) Cfr. parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale», GU C 75 del 15.3.2000.

(3) Cfr. Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee CE C-120/95 (28.4.1998), secondo la quale gli artt. 30 e 36 del Trattato CE ostano ad una normativa nazionale in forza della quale un ente previdenziale di uno Stato membro neghi ad un assicurato il rimborso forfettario di un paio di occhiali con lenti da vista acquistato presso un ottico stabilito in un altro Stato membro per il motivo che l'acquisto di qualsiasi prodotto medico all'estero dev'essere previamente autorizzato («libera circolazione dei beni»). Cfr. sentenza della Corte di giustizia CE C-158/96 (28.4.1998), secondo la quale gli artt. 59 e 60 del Trattato CE ostano a una normativa nazionale la quale subordini all'autorizzazione dell'ente previdenziale dell'assicurato il rimborso, secondo le tariffe dello Stato d'iscrizione, delle prestazioni di cure dentarie fornite da un ortodontista stabilito in un altro Stato membro («libera circolazione dei servizi»).

#### 4.2.3.3. Sviluppare strategie e misure in relazione ai determinanti sanitari legati all'ambiente

L'integrazione delle componenti orizzontali della sanità pubblica è conforme alle richieste già avanzate dal Comitato<sup>(1)</sup>. Dal documento però non risulta quali cambiamenti ne deriveranno in concreto per la cooperazione degli Stati membri e l'attività della Commissione.

#### 4.2.4. Esecuzione delle azioni

La Commissione raccomanda di rendere possibile sia l'aggiudicazione di contratti di servizi (finanziamento totale) sia l'attribuzione di sussidi.

Il Comitato accoglie con favore l'intento della Commissione di adoperarsi affinché il programma in materia di sanità pubblica sia attuato in modo efficace ed efficiente e di assicurare a tal fine valutazioni esterne indipendenti a metà periodo e alla fine del programma sulla base di indicatori e dei programmi di lavoro. In tal modo, la Commissione desidera appurare l'impatto e l'uso efficiente delle risorse utilizzate, e modulare nel dettaglio la gestione del programma. La valutazione sulla base di indicatori è già stata oggetto di riserve nel presente documento.

#### 4.3. Azioni congiunte (Articolo 4)

Il Comitato prende atto con favore che, «per assicurare un elevato livello di protezione della salute nella definizione e attuazione di tutte le politiche e attività comunitarie», le misure del programma possono essere attuate quali azioni congiunte con programmi e azioni comunitari correlati. Sottolinea tuttavia che ciò non sostituisce il disposto dell'articolo 152 del Trattato CE, secondo cui «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

#### 4.4. Coerenza e complementarità (Articolo 6)

Il Comitato suppone che nell'ambito del comitato di cui all'Articolo 8, paragrafo 1, saranno discusse anche quelle proposte che rivestono importanza per gli obiettivi e le azioni del programma, pur non rientrando direttamente nel campo della sanità pubblica.

(1) Cfr. il 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 sullo sviluppo della politica della sanità pubblica nella Comunità europea», GU C 407 del 28.12.1998.

#### 4.5. Finanziamento (Articolo 7)

Il quadro finanziario è fissato a 300 milioni di euro per un periodo di 6 anni, vale a dire un importo medio annuo di 50 milioni di euro. Il Comitato accoglie con favore l'aumento delle risorse finanziarie. Diversamente dai programmi adottati finora, caratterizzati da dotazioni finanziarie rigide, il quadro d'azione consentirà una redistribuzione delle risorse tra le varie linee di azione in base alla situazione contingente. Il Comitato reputa necessario che si prevedano finanziamenti specifici per improntare tutte le politiche comunitarie a un livello elevato di protezione della salute. La Commissione ritiene inoltre con tutta evidenza che le attività da svolgere possano essere espletate senza dover ricorrere a personale apposito, il che fa temere, considerata la loro complessità, che non verranno svolte affatto.

#### 4.6. Partecipazione dei paesi dell'EFTA/SEE, dei paesi associati dell'Europa centrale e orientale, di Cipro, Malta e della Turchia (Articolo 9)

Le modalità del coinvolgimento dei paesi terzi, specie quelli candidati all'adesione, rimangono vaghe e non sono oggetto di una trattazione specifica nell'ambito della programmazione finanziaria.

#### 4.7. Cooperazione internazionale (Articolo 10)

Il documento fa riferimento alla cooperazione con organizzazioni internazionali, come ad esempio l'OCSE o l'OMS, cooperazione che sarà incoraggiata. Si tratta di una misura positiva, in quanto consentirà di evitare ripetizioni e il relativo spreco di risorse.

### 5. Sintesi del presente documento

5.1. In sintesi, fatta salva la valutazione generalmente positiva della proposta, il Comitato nota quanto segue:

5.2. La comunicazione della Commissione sulla strategia della Comunità europea nel campo della sanità pubblica segna una svolta nell'indirizzo politico in materia, il quale passa da una serie di approcci legati a singole priorità a una strategia coerente e globale con due orientamenti principali: da un lato, il sostegno agli sforzi nazionali nel campo della sanità; dall'altro, il maggiore coordinamento delle azioni dell'Unione in altri campi e la valutazione delle altre politiche alla luce della loro pertinenza sul piano sanitario.

5.3. La nuova strategia della Comunità europea in campo sanitario è ampiamente basata sulla comparazione di dati relativi alla salute. Il Comitato esorta a promuovere tali comparazioni, in special modo attraverso una cooperazione volontaria tra i rispettivi organi competenti degli Stati membri e delle regioni, in modo da favorire lo sviluppo dei sistemi sanitari. Sarebbe deplorabile se l'adozione di un sistema di graduatorie avesse un effetto demotivante.

5.4. Il Comitato approva quindi i lavori della Commissione che prevedono lo sviluppo di dati sanitari comparabili: ciò è utile per ottenere una maggiore uniformità nel settore medico-sanitario.

Il Comitato esprime il suo auspicio che tener conto del fabbisogno di assistenza è molto utile per la pianificazione sanitaria negli Stati membri.

5.5. Il Comitato si rammarica del fatto che l'approfondimento da parte della Comunità delle questioni sanitarie e della loro importanza per le altre politiche non sia articolato nel programma d'azione come quarta specifica area di intervento accompagnata da proposte ufficiali e fondi appropriati.

5.6. La Commissione intende istituire una Tribuna europea della sanità con funzioni consultive, ma omette di specificare la valenza di un tale organo consultivo e lascia irrisolta la questione della sua composizione. Il Comitato raccomanda invece di creare nell'ambito del programma sufficienti possibilità di ascolto e di cooperazione per gli enti pubblici e territoriali competenti per le questioni sanitarie, nonché per gli attori sociali.

5.7. Se in futuro tutte le politiche devono essere valutate in funzione della loro rilevanza per la sanità, la Commissione dovrebbe presentare una raccomandazione in tal senso nella «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006)».

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla politica della gioventù»**

(2001/C 116/19)

Il Comitato economico e sociale, in data 13 luglio 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: Libro bianco sulla politica della gioventù.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relattrice Hassett, in data 14 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 113 voti favorevoli, 0 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

**1. Antefatto**

1.1. In occasione del Consiglio del 23 novembre 1999 la Commissaria europea Viviane Reding aveva annunciato che la Commissione intendeva elaborare un Libro bianco sulla politica della gioventù. La Commissione ha avviato, allora, un ampio processo di consultazione che ha coinvolto i giovani in prima persona, le organizzazioni giovanili, i governi degli Stati membri, i ricercatori ed altri soggetti impegnati in questo settore. Dato il suo profondo interesse per la politica a favore della gioventù e per la promozione di quest'ultima a livello comunitario<sup>(1)</sup>, il Comitato ha avvertito l'esigenza di presentare un parere d'iniziativa sul Libro bianco in oggetto in modo da contribuire fin dall'inizio al dibattito.

1.2. Dalla fine degli anni Ottanta le iniziative comunitarie nel settore della gioventù si sono rapidamente moltiplicate. Ora che ha preso l'avvio una nuova generazione di programmi nel settore della gioventù e dell'istruzione dagli obiettivi ambiziosi, sembra arrivato il momento di riflettere sulla politica comunitaria in materia in una prospettiva più a lungo termine. I Consigli europei di Lussemburgo e di Lisbona hanno aperto nuove possibilità di cooperazione tra gli Stati membri in campi come l'occupazione, la formazione e l'istruzione, che coinvolgono i giovani in prima persona. Per far progredire il processo d'integrazione europea occorre dare sostanza al concetto di cittadinanza europea introdotto dal Trattato di Maastricht così da colmare il divario sempre più marcato tra Unione europea e giovani. Il Comitato accoglie pertanto con favore l'iniziativa della Commissione di elaborare un Libro bianco sulla politica della gioventù che ha lo scopo di offrire prospettive chiare e un ampio consenso alla futura azione comunitaria e alla cooperazione tra Stati membri.

1.3. L'azione comunitaria nel settore della gioventù è destinata ad una fascia d'età compresa tra i 15 e i 25 anni<sup>(2)</sup>. Tale fascia d'età racchiude all'incirca il periodo che va dall'adolescenza al raggiungimento dell'età adulta e dell'indipendenza,

comunemente denominato gioventù. Benché tale periodo vari a seconda dell'individuo e del paese di appartenenza, il Comitato ritiene che la politica della gioventù dovrebbe focalizzarsi su questa fascia d'età<sup>(3)</sup>.

**2. La politica della gioventù nell'UE**

2.1. La politica della gioventù a livello comunitario mira a «una più intensa cooperazione nel settore della gioventù al fine di rafforzare nei giovani la coscienza dell'appartenenza all'Europa e di tener conto della loro volontà di svolgere un ruolo positivo nella costruzione della Comunità europea»<sup>(4)</sup>. Gli articoli 149 e 150 del Trattato forniscono le basi giuridiche alle politiche comunitarie nel settore dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù<sup>(5)</sup>. Le misure previste dal Trattato si limitano a «favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative»<sup>(6)</sup>. L'azione comunitaria è riuscita ad attingere con successo all'esperienza e ai valori delle attività realizzate a favore della gioventù dal Consiglio d'Europa ed ha fornito un contributo positivo al consolidamento e alla diffusione, nell'ambito di tali attività, di una prospettiva europea. La politica europea della gioventù si è concretizzata in una serie di programmi atti a sostenere la mobilità dei giovani, le attività delle organizzazioni giovanili e la formazione professionale. Grazie a programmi come «Gioventù per l'Europa» e «Servizio volontario europeo per i giovani» l'azione comunitaria riesce a raggiungere tanti giovani, sia personalmente che tramite le loro organizzazioni. Il dibattito in materia di politica della gioventù, favorito dal carattere decentrato dell'azione comunitaria, ha registrato notevoli progressi.

(1) Parere CES in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio per il programma d'azione comunitario «Servizio volontario europeo per i giovani», 19 marzo 1997, GU C 158 del 26.5.1997.

(2) Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2000, che istituisce il programma d'azione comunitaria «Gioventù» GU L 117 del 18.5.2000, pag. 1.

(3) In Grecia, Italia e Spagna i giovani in possesso di un diploma d'istruzione superiore nelle fasce d'età comprese tra i 20-24 e i 25-29 anni sono più sovente disoccupati di coloro che hanno soltanto completato la scuola dell'obbligo o la scuola secondaria. «Education at a Glance» OCSE 2000, pag. 271.

(4) Risoluzione del Consiglio e dei Ministri riuniti in sede di Consiglio, del 26 giugno 1991, su azioni prioritarie nel settore della gioventù (91/C 208/01).

(5) Trattato che istituisce la Comunità europea, Versione consolidata, Articoli 149 e 150.

(6) Trattato che istituisce la Comunità europea, Versione consolidata, Articolo 149.

2.2. Le politiche nazionali destinate ai giovani hanno contribuito — dagli anni Sessanta in poi — a migliorare le loro condizioni in termini sociali. Rispetto alle precedenti generazioni, all'interno dell'UE i giovani godono oggi di una maggiore indipendenza e di più ampie possibilità di soddisfare le loro aspettative. Ciononostante, i giovani si trovano a doversi inserire in una società che non hanno creato loro, una società che costituisce sì un'eredità, ma anche un prestito rispetto alle generazioni future. Il carattere transitorio della gioventù è reso più marcato dalle diverse fasi che i giovani attraversano: dall'infanzia all'età adulta, dal mondo della scuola a quello del lavoro, dalla dipendenza all'autonomia e al raggiungimento dello status di cittadino a pieno titolo. Le risorse utilizzate per permettere ai giovani di sviluppare le loro capacità, di partecipare e contribuire alla società rappresentano un investimento e come tali vanno considerate, consentendo ai giovani di assumere tutte le loro responsabilità nei confronti della società stessa.

2.3. L'importanza della politica della gioventù è stata evidenziata da alcuni eventi politici verificatisi di recente in Europa. In preparazione del Consiglio europeo di Lisbona la Presidenza portoghese ha sottolineato l'impegno dell'UE nei confronti dei giovani dichiarando che i cittadini europei, e in special modo i giovani, devono aver accesso alle competenze di base, devono cioè poter imparare a risolvere problemi, acquisire competenze scientifiche, culturali e tecniche, utilizzare le tecnologie dell'informazione, parlare lingue straniere, sviluppare spirito d'iniziativa e imprenditoriale, essere cittadini attivi, liberi e responsabili, ecc. Per raggiungere tali obiettivi occorrono politiche integrate a tutti i livelli e destinate a tutti i giovani, tali da consentirne la più ampia partecipazione, sia essa a livello istituzionale, associativo o personale.

2.4. La politica della gioventù deve ispirarsi agli impegni assunti negli ultimi anni dalla Comunità nei confronti dei giovani, deve considerarli come una risorsa per la società e fornir loro la possibilità di diventare cittadini attivi, liberi e responsabili<sup>(1)</sup>. La politica della gioventù è una politica intersettoriale e integrata, destinata ai giovani ed elaborata con la loro partecipazione, partendo dalle loro esigenze. Il suo obiettivo è migliorare e sviluppare le condizioni di vita e la partecipazione dei giovani, abbracciando tutti gli aspetti sociali, culturali e politici che interessano da vicino sia i giovani che

altri gruppi di soggetti. Si tratta, per definizione, di una politica orizzontale in cui azioni integrate garantiscono sforzi coerenti e coordinati tra i diversi settori politici e amministrativi. A tutti i livelli, essa coordina misure atte a soddisfare gli interessi dei giovani e li coinvolge nella vita sociale, economica, politica e culturale. I giovani sono al centro di tale politica, non in quanto fruitori, ma quali attori in grado di fornire un contributo a questo processo dinamico.

2.5. Per una politica della gioventù a livello di UE occorre creare un collegamento tra tale politica e le politiche settoriali dell'UE. Lo sviluppo di una politica della gioventù non deve tuttavia limitarsi ad integrare l'aspetto «gioventù» nelle politiche in materia di occupazione, inserimento sociale, ecc. A livello europeo occorre un'azione destinata specificamente ai giovani allo scopo di rispettare i valori del lavoro e dei servizi destinati ai giovani, soprattutto in termini di partecipazione, per farne non tanto uno strumento della politica sociale, quanto piuttosto la chiave del rinnovamento delle democrazie europee<sup>(2)</sup>. Oltre ai programmi d'azione specifici in materia di gioventù e istruzione la Comunità finanzia misure destinate ai giovani tramite i fondi strutturali<sup>(3)</sup>. Eventuali orientamenti in materia di politica della gioventù non dovrebbero soltanto assistere la Commissione nella sua opera di pianificazione e valutazione, ma anche aiutare le autorità nazionali ad elaborare programmi coerenti.

2.6. Al pari degli altri componenti della società, i giovani hanno anch'essi dei diritti e dei doveri. Essi devono avere gli stessi diritti degli altri cittadini, a prescindere dalle discriminazioni che possono subire in base alla definizione fornita all'articolo 13 del Trattato. Nell'ambito della politica della gioventù devono figurare misure attive atte a garantire le pari

<sup>(1)</sup> Risoluzione su una politica della gioventù in Europa adottata dal Parlamento europeo A4-0100/99, GU C 175 del 21.6.99, pag. 48. Risoluzione del Consiglio e dei Ministri incaricati della gioventù, riuniti in sede di Consiglio, dell'8 febbraio 1999, relativa alla partecipazione dei giovani, GU C 42 del 17.2.1999. Contributo alla relazione della Presidenza sul patto europeo per l'occupazione — Memorandum della Presidenza tedesca dal titolo «La gioventù e l'Europa — il nostro futuro» (trad. provv.). Consiglio europeo di Vienna, Conclusioni della Presidenza, punto 46 (11 dicembre 1998).

<sup>(2)</sup> In uno studio comparativo condotto a livello europeo dal Comitato direttivo per la cooperazione intergovernativa nel settore della gioventù (trad. provv.) in seno al Consiglio d'Europa sono stati esaminati otto componenti della politica in materia (CDEJ (96) 11 riv. 2 — versione riveduta del 15 ottobre 1998) e più precisamente: 1) organi responsabili del coordinamento delle politiche nazionali in materia di gioventù, 2) politiche nazionali in materia, 3) commissioni parlamentari responsabili in materia, 4) norme costituzionali e legislative che disciplinano le questioni afferenti ai giovani, 5) legislazione destinata specificatamente ai giovani, 6) vita associativa dei giovani, 7) cooperazione internazionale nel settore della gioventù, 8) criteri e disposizioni per autorizzare il finanziamento di organizzazioni giovanili e di progetti destinati ai giovani.

<sup>(3)</sup> Nel periodo 2000-2006 il Fondo sociale europeo e più in particolare l'iniziativa comunitaria Equal promuoveranno gli interventi di formazione e le misure volte ad incrementare l'occupabilità dei giovani. Dal momento che l'applicazione dei fondi strutturali viene ora ampiamente demandata agli Stati membri, i programmi vengono decisi in base alle priorità nazionali.

opportunità. Per esercitare a pieno titolo i propri diritti e doveri di cittadini, i giovani devono poter contare su quanto segue: reddito sufficiente, partecipazione all'elaborazione di decisioni che li interessano in via diretta, accesso alle informazioni e al mercato del lavoro, condizioni di alloggio accettabili, assistenza sanitaria, istruzione appropriata, ambiente non inquinato, libertà di circolazione e tempo libero. La Convenzione ONU sui diritti del bambino costituisce una base giuridica unica da cui partire per promuovere i diritti dei bambini e dei giovani. La Carta sociale europea raccoglie una serie di diritti di particolare importanza per i giovani; i risultati del dibattito in corso sulla Carta dei diritti fondamentali sono anch'essi destinati ad avere un impatto sui giovani.

2.7. Attualmente nell'UE i giovani di età compresa tra 15 e 24 anni sono 46,9 milioni<sup>(1)</sup>. Nel 1999 la popolazione giovanile dei 10 PECO candidati all'adesione raggiungeva i 16,9 milioni<sup>(2)</sup>. Nell'Unione europea questa fetta della popolazione è in calo costante a motivo della flessione del tasso di natalità e dell'aumento della speranza di vita. Quest'evoluzione demografica è destinata a diventare ancor più marcata nei prossimi dieci anni e lo squilibrio generazionale sarà aggravato dall'aumento degli ultra 65 enni, con importanti implicazioni per il futuro della democrazia e della nostra società. Si prevede che nel 2015 la fascia di età dai 15 ai 29 anni avrà subito una flessione di 13 milioni<sup>(3)</sup>. In questo principio di secolo i giovani diventeranno pertanto una risorsa ancora più essenziale per il rinnovamento e l'innovazione della società e delle economie europee. Fondamentale sarà la loro partecipazione democratica a pieno titolo alla società. I giovani, inoltre, raggiungono più tardi l'indipendenza soprattutto per il prolungarsi del periodo dedicato all'istruzione, ma anche per l'elevato costo della vita in molti paesi, la necessità di pagarsi gli studi, la mancanza di protezione sociale e le difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Succede così che molti giovani alla soglia dei 25 anni non abbiano ancora raggiunto l'indipendenza economica, con implicazioni sia sociali che economiche. Essi non sono in grado di esercitare appieno i loro diritti e i loro doveri, né sono autosufficienti in termini finanziari.

2.8. Come riconoscimento delle tante sfide che i giovani devono affrontare nella società d'oggi, nonché della portata della politica in materia, il Comitato ha a più riprese contribuito — negli ultimi dieci anni — all'elaborazione di tale politica a

livello comunitario. Ha avviato importanti dibattiti su tematiche fondamentali come la disoccupazione giovanile, l'istruzione e i programmi per i giovani, le ONG — ivi comprese le organizzazioni giovanili — e la società civile in Europa<sup>(4)</sup>. Nel presente parere il Comitato privilegerà i seguenti temi: occupazione dei giovani e loro inserimento nella società, istruzione e mobilità, partecipazione e società civile.

### 3. Occupazione e inserimento dei giovani nella società

3.1. Pur essendo diminuita negli ultimi venti anni, la disoccupazione tra i giovani resta comunque elevata rispetto ad altre fasce d'età. Attualmente il tasso di disoccupazione per la popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 è quasi il doppio rispetto al resto della popolazione attiva (dai 25 ai 65 anni): tra i giovani il numero dei disoccupati sfiora i 5 milioni. Tale cifra cela però forti variazioni da un paese all'altro, all'interno delle singole realtà nazionali e tra uomini e donne. La disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli particolarmente elevati in Spagna, Italia, Francia, Grecia e Finlandia e costituisce un grave problema per le giovani in Grecia, Italia e Spagna. Dai dati attualmente disponibili emerge inoltre che il tasso di occupazione è inferiore alla media tra le minoranze etniche e i disabili. Si calcola che il 45 % dei giovani si trova senza lavoro almeno una volta e che per il 20 % ciò si verifica due o tre volte<sup>(5)</sup>.

3.2. L'esclusione sociale, pur essendo in molti casi prodotta dalla mancanza di un lavoro, spesso è caratterizzata da più fattori che, combinati assieme, riescono ad impedire al singolo individuo di partecipare alla società. Si tratta di fattori quali competenze e istruzione di livello scarso, reddito basso, accesso limitato alle prestazioni di sicurezza sociale, condizioni di alloggio scadenti, ambiente caratterizzato da elevata criminalità, condizioni di salute precarie, infanzia povera, smembramento del nucleo familiare, impossibilità di accedere alle informazioni, alla mobilità e alla giustizia. Il passaggio dall'infanzia e dalla scuola rispettivamente all'età adulta e al mondo

(1) European Social Statistics — Risultati dell'indagine sulla forza lavoro per il 1999, pag. 34.

(2) Il progetto MONEE PECO/CSI/paesi baltici, Unicef 2000, pag. 127.

(3) Comunicazione della Commissione «Verso un'Europa di tutte le età», COM(1999) 221 def., pag. 7.

(4) Tra i pareri CES da citare al proposito: «La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive» — «Disoccupazione giovanile», GU C 18 del 22.1.1996; «Programma d'azione comunitaria "Gioventù"», GU C 410 del 30.12.1998.

(5) «La strategia europea dell'occupazione» Commissione europea 1999, pag. 19. Prendendo atto dell'esistenza di tali problemi, il primo orientamento per l'occupazione 2000 intende garantire l'offerta di «un nuovo punto di partenza a tutti i giovani disoccupati prima dei sei mesi di disoccupazione, sotto forma di formazione, di riconversione, di esperienza professionale, di impiego o di qualunque altra misura atta a favorire l'inserimento professionale, al fine di garantirne l'effettiva integrazione nel mercato del lavoro».

del lavoro costituisce un periodo molto delicato per i giovani. Chi abbandona la scuola e non riesce a trovar lavoro spesso ha un accesso limitato alla protezione sociale. Trovare un lavoro, inoltre, non significa automaticamente abbandonare la propria condizione di emarginazione sociale; i giovani, infatti, costituiscono una buona percentuale dei cosiddetti «working poor» che, pur lavorando, restano poveri a causa del reddito basso<sup>(1)</sup>.

### 3.3. Occupazione giovanile

3.3.1. In occasione del Consiglio europeo di Lisbona, i capi di Stato e di governo si erano impegnati, entro il 2010, a fare dell'Europa l'economia più dinamica e competitiva al mondo, basata sull'innovazione e sulla conoscenza, capace di accelerare i livelli di crescita economica «con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Per realizzare tali prospettive occorrono progressi sostanziali nei settori dell'economia e dell'occupazione. Una crescita sostenuta del 3 % annuo, associata allo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza e all'espansione del terziario, offrirà le condizioni per portare il livello occupazionale, nel caso degli uomini, al 70 % e, nel caso delle donne, al 60 %. La nuova economia delle conoscenze si dovrà basare su una forza lavoro potenziata, dotata di un livello d'istruzione e di formazione più elevato. La generazione dei giovani che nei prossimi dieci anni lasceranno il mondo della scuola per quello del lavoro avrà pertanto un ruolo chiave perché questo passaggio verso un'economia basata sulle conoscenze sia coronato da successo.

3.3.2. Il Consiglio europeo di Lisbona ha inoltre consentito di fare un importante passo avanti nei metodi adottati dall'UE per raggiungere i propri obiettivi, tralasciando cioè l'approccio normativo vincolante per privilegiare i testi non vincolanti, il tutto esemplificato dal «metodo di coordinamento aperto»<sup>(2)</sup>. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona si auspica l'estensione di tale metodo anche alle politiche in materia di esclusione sociale, e-Europe, piccole e medie imprese (PMI) e ricerca & sviluppo, allo scopo di garantire il perseguimento degli obiettivi individuati in tale occasione. Un ulteriore contributo sarà costituito dalla relazione annuale sullo stato di avanzamento dei lavori in alcuni settori chiave che la Commissione presenterà al Consiglio europeo previsto per la primavera del 2001. Tali iniziative devono servire al Libro bianco sulla politica della gioventù come punto di partenza, ma anche come strumento atto a promuovere una politica intersettoriale a livello europeo, per consentire la realizzazione delle potenzialità dei giovani in quanto fonte di sviluppo economico e innovazione.

3.3.3. Conformemente agli orientamenti in materia di occupazione, entro il 2002 gli Stati membri devono offrire a ogni giovane (...) la possibilità di ricominciare con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale<sup>(3)</sup>. Tutte le possibilità offerte seguendo tali orientamenti devono fornire iniziative di qualità elevata in settori interessanti per i giovani in modo da consentir loro di determinare il loro destino professionale. Tali iniziative dovranno non soltanto ridurre la disoccupazione giovanile, ma anche consentire ai giovani di abbandonare per sempre la loro condizione di disoccupati. Va data la priorità alle iniziative in materia di occupabilità che tengono effettivamente conto delle opportunità e delle effettive richieste del mercato del lavoro. Le prestazioni di protezione sociale dovranno essere indipendenti dalla partecipazione dei beneficiari a tali iniziative.

3.3.4. Nell'ambito della formazione destinata ai giovani, specie nel caso di professioni di tipo tradizionale, dovranno essere fornite competenze proprie dell'economia delle conoscenze che si sta attualmente affermando. La formazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione svolge un ruolo di particolare rilievo in quanto impedisce l'esclusione professionale di un determinato gruppo per mancanza di qualifiche. Questo tipo di formazione deve cominciare durante la scuola dell'obbligo e continuare lungo tutto l'arco della vita per impedire che si crei un'Europa a due velocità.

3.3.5. Gli Stati membri vengono incoraggiati a sostenere gli imprenditori e le PMI in conformità con il Pilastro II degli orientamenti in materia di occupazione. Le misure messe a punto a livello nazionale in risposta a tali orientamenti non dovrebbero però operare una discriminazione in termini di età. I giovani imprenditori possono infatti fornire all'economia un prezioso contributo grazie alle loro idee innovatrici e al fatto di creare essi stessi occupazione. Essi andrebbero pertanto incoraggiati tramite l'offerta di un sostegno finanziario e tecnico e lo snellimento delle pratiche amministrative necessarie per avviare un'impresa<sup>(4)</sup>.

3.3.6. Molti giovani occupati sono comunque vittima di discriminazioni sul mercato e sul posto di lavoro. Occorre garantire il principio «a parità di lavoro, parità di trattamento»

(1) «Les jeunes de l'Union européenne — Transition du monde de l'éducation vers le monde du travail» — Eurostat 1997, pag. 58.

(2) Il «metodo di coordinamento aperto» viene illustrato al punto 37 delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona (24 marzo 2000).

(3) Orientamenti in materia di occupazione per il 2000, Orientamento 1.

(4) Nel parere CES in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001» il Comitato «insiste sulla rimozione degli ostacoli alla costituzione ed allo sviluppo delle imprese», GU C 14 del 16.1.2001.

e applicare correttamente a livello nazionale tutto l'*acquis* comunitario in materia di condizioni di lavoro.

3.3.7. Il ruolo del terziario nel dare attuazione alla strategia europea dell'occupazione andrebbe promosso a livello locale, nazionale e comunitario<sup>(1)</sup>. Le ONG e le organizzazioni giovanili, grazie all'esperienza maturata a diretto contatto con gruppi che hanno difficoltà di accesso al mercato del lavoro, possono fornire soluzioni innovatrici di qualità elevata<sup>(2)</sup>. Un loro coinvolgimento maggiore nell'elaborazione delle politiche in materia servirebbe anche a garantire il rispetto dei diritti di coloro a cui sono rivolti gli interventi atti a favorire l'occupabilità.

#### 3.4. Inserimento sociale

3.4.1. Alla fine del Ventesimo secolo il diritto di accesso dei giovani alla protezione sociale ha subito un ridimensionamento<sup>(3)</sup>. In alcuni paesi i giovani non hanno diritto al sussidio di disoccupazione se non hanno svolto precedentemente un lavoro e in molti casi, per poter beneficiare del regime di sicurezza sociale, devono essere iscritti a un corso di formazione o dimostrare che sono effettivamente impegnati nella ricerca di un lavoro. Come conseguenza di tale situazione e della maggiore durata degli studi, cresce l'età a cui un/una giovane lascia la casa paterna, l'età in cui raggiunge l'indipendenza economica, va a vivere da solo/a ed ha a sua volta dei figli. Disponendo della protezione sociale, di un sostegno finanziario per frequentare l'università e di un alloggio, i giovani riuscirebbero a raggiungere l'autonomia prima, esercitando così a pieno titolo i loro diritti e doveri di cittadini adulti.

3.4.2. Le strutture di sostegno destinate ai giovani non sono sufficienti a fronteggiare i problemi derivanti dall'esclusione sociale e dai molteplici rischi della società moderna. Si calcola in particolare che in alcuni Stati membri dell'UE il 10 % circa dei giovani si trovi nella condizione definita «status zero», nel senso che non segue un corso di studi né di formazione, non

ha un lavoro né ha diritto al sussidio di disoccupazione<sup>(4)</sup>. I giovani che abbandonano la scuola e i senzatetto non sono sufficientemente assistiti<sup>(5)</sup>. I costi economici e sociali derivanti dal fatto di non affrontare sul nascere queste ed altre problematiche, come la delinquenza e la droga, aumentano poi con l'andare del tempo, dimostrando così che tali problematiche andrebbero gestite con tempestività. Occorre assegnare importanza prioritaria alle politiche destinate ai giovani delinquenti ed emarginati con particolare attenzione per il loro reinserimento sociale. Per un'azione in grado di ridimensionare tali problematiche è necessario il coinvolgimento di tutta una serie di interlocutori, che comprende non soltanto le autorità nazionali, ma anche il mondo delle imprese, nonché le organizzazioni del terziario che operano a contatto con i giovani. Non sono più tollerabili né l'inazione né l'insipienza nei confronti dei giovani emarginati dalla società e tutti gli interlocutori dovrebbero sentirsi responsabili delle misure da adottare per risolvere la situazione.

3.4.3. Soprattutto nel mondo dell'istruzione e del lavoro sono evidenti le discriminazioni a danno dei giovani «fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali»<sup>(6)</sup>. Dai dati sulla disoccupazione emerge che i giovani subiscono discriminazioni sul mercato del lavoro motivate, di solito, dal fattore età e dalla mancanza d'esperienza<sup>(7)</sup>. Tra la popolazione giovanile, le donne, le minoranze etniche e i disabili sono ancor più vulnerabili in questo senso. Un'analisi più approfondita delle discriminazioni nei confronti dei giovani servirebbe ad elaborare politiche e programmi destinati ad affrontare tale problematica e ad impedire che un individuo emarginato in giovane età resti tale per tutta la vita. Bisognerebbe assistere i giovani e le organizzazioni giovanili nella lotta contro il razzismo e la discriminazione. I giovani possono favorire attivamente l'inserimento sociale e l'instaurarsi di una società multiculturale. Se si affrontano tali tematiche in giovane età, è possibile instaurare una mentalità tollerante e aperta.

3.4.4. Sono molti i settori — in seno all'UE — in cui è evidente la mancanza di parità tra i sessi. Nella maggioranza degli Stati membri la percentuale di occupati è superiore tra i giovani di sesso maschile. Dal momento che l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale è condizionata in misura

(1) Parere CES sul tema «L'economia sociale e il mercato unico», GU C 117 del 24.4.2000, pag. 52.

(2) La Convention giovanile «Get In!» sul tema dell'esclusione sociale e dell'occupazione, ospitata dal CES il 21 febbraio 2000, fornisce esempi di prima mano riguardo al possibile contributo delle organizzazioni giovanili allo sviluppo e all'attuazione di progetti per i giovani esclusi dalla società e disoccupati. Per ulteriori informazioni si rimanda al rapporto «Get In!» pubblicato dallo European Youth Forum nell'aprile 2000.

(3) Green David, «Taking Steps — Young People and Social Protection in the European Union», una relazione pubblicata dallo European Youth Forum nel 1998.

(4) È questo il caso di Belgio, Grecia, Italia, Spagna e Regno Unito, come risulta da «Education at a Glance», OCSE 2000, pag. 87.

(5) Queste problematiche vengono analizzate nella pubblicazione dal titolo «Youth Homelessness in the European Union» (1998) a cura della Federazione europea delle associazioni che si occupano di senzatetto (European Federation of National Organisations Working with the Homeless — FEANTSA).

(6) Trattato che istituisce la Comunità europea, Versione consolidata, Articolo 13.

(7) Parere CES in merito alla «Disoccupazione giovanile», GU C 18 del 22.1.1996.

crescente al precedente lavoro svolto, le giovani donne accedono con maggior difficoltà a tali prestazioni. Occorre affrontare la problematica della segregazione verticale e orizzontale nel mondo della scuola e del lavoro, per impedire che le giovani siano discriminate in termini strutturali e siano indotte a non intraprendere determinate carriere. Le statistiche e gli indicatori relativi al mondo dei giovani dovrebbero chiaramente tener conto del fattore «genere» come primo passo verso una comprensione della portata del fenomeno discriminatorio, consentendo così una migliore riuscita del «mainstreaming» di genere nel caso della popolazione giovanile.

#### 4. Istruzione e mobilità

4.1. L'istruzione costituisce un elemento importante della vita di un giovane: negli ultimi venti anni la durata del periodo di studi è aumentata per molti giovani<sup>(1)</sup>. Non soltanto l'istruzione, ma anche l'accesso all'istruzione sono aspetti indispensabili del processo di socializzazione e dell'inserimento del giovane nella società, nonché strumenti di sviluppo e realizzazione personale e sociale<sup>(2)</sup>. Nella maggioranza dei paesi esiste un nesso evidente tra carriera scolastica e accesso al mercato del lavoro. Le prospettive di chi ha lasciato presto la scuola sono più limitate, mentre chi decide di proseguire gli studi risulta più competitivo sul mercato del lavoro<sup>(3)</sup>. Nel 1997 il tasso di disoccupazione dei giovani comunitari che avevano completato la scuola dell'obbligo, l'istruzione secondaria e quella di livello universitario era rispettivamente del 14 %, del 10 % e del 6 %<sup>(4)</sup>. Un ulteriore aumento del grado d'istruzione va associato ad una migliore qualità dell'istruzione ricevuta e ad una sua maggiore rispondenza alle esigenze dell'attuale mercato del lavoro.

4.2. La mobilità dei giovani, in gruppo o singolarmente, fornisce un contributo sostanziale alla comprensione interculturale. Se ciò vale in prima istanza per il singolo individuo, il potenziale sociale della mobilità va ancora sfruttato appieno dal momento che il numero complessivo dei giovani che partecipano agli scambi, seguono un corso di studi o effettuano attività di volontariato in un altro paese resta ancora marginale. Il possesso di competenze interculturali riveste un'importanza crescente nelle economie globali e nelle società multiculturali presenti in Europa. Con l'Europa nell'atto di diventare uno

spazio educativo in cui i cittadini si trovano a fronteggiare le sfide poste da mutamenti economici e sociali radicali, le politiche europee in materia di istruzione devono essere incentrate sulle competenze linguistiche e sulla capacità di interagire e cooperare con le popolazioni di cultura diversa. I soggiorni all'estero, gli scambi interculturali e la formazione consentono ai giovani di riflettere sul loro retroterra culturale e di valutare correttamente e di conseguenza rispettare la diversità in Europa. Tali competenze, importanti ai fini di un'evoluzione personale e di un atteggiamento tollerante nei confronti del prossimo, sono già ora apprezzate sul mercato del lavoro. Per acquisire tali competenze, è opportuno cominciare in giovane età; lo stesso dicasi per le competenze linguistiche. L'aumento della mobilità nell'UE favorirà la tolleranza e la consapevolezza di essere cittadini europei. La possibilità di partecipare agli scambi andrebbe offerta a tutti i gruppi di giovani — siano essi studenti della scuola o dell'università, volontari, giovani in fase di formazione o lavoratori — ma anche e soprattutto ai giovani che non seguono una formazione o un corso di studi, né hanno un lavoro («status zero»).

#### 4.3. Istruzione

4.3.1. I rapidi e continui cambiamenti strutturali del mercato del lavoro europeo hanno condotto a uno squilibrio tra domanda e offerta di qualifiche, dando vita a quanto comunemente definito «skills gap», ovvero a una carenza di determinate competenze. Nonostante il notevole miglioramento dei livelli generali di scolarizzazione, sono ancora molti i giovani che abbandonano o non proseguono gli studi. In alcuni Stati membri i datori di lavoro si trovano a volte nell'impossibilità di assumere personale per determinate mansioni dato lo scarso livello di alfabetizzazione dei candidati. Su tutto il territorio europeo l'offerta di personale in possesso di un grado d'istruzione e formazione appropriato non va di pari passo con l'espansione del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione<sup>(5)</sup>. Grazie alla globalizzazione e alla riuscita del mercato interno vi è ora una domanda crescente di personale «mobile» e con competenze linguistiche. Di fronte, inoltre, al rapido sviluppo delle tecnologie in numerosi campi, la forza lavoro dev'essere in grado di adattarsi alle nuove esigenze tramite l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In occasione del Consiglio europeo di Lisbona è stato convenuto che «il numero dei giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno assolto solo il livello più basso di studi secondari e che non continuano gli studi né intraprendono altro tipo di formazione dovrebbe essere dimezzato entro il 2010» e che occorre migliorare l'accesso a Internet e la formazione nelle

(1) Nei paesi OCSE, nel 1998 si calcolava che un quindicenne avrebbe continuato gli studi per altri 6 anni, una cifra questa superiore di 1,5 anni rispetto al 1985. Cfr. «Education at a Glance», OCSE 2000.

(2) Parere CES in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa alla promozione di percorsi europei di formazione integrata del lavoro, ivi compreso l'apprendistato», GU C 241 del 10.7.1998.

(3) L'Italia e la Spagna fanno eccezione in quanto presentano un alto tasso di disoccupazione tra i laureati di 25-29 anni; cfr. a tale proposito: «Employment Outlook», OCSE 1999.

(4) «The Social Situation in the European Union 2000», Eurostat, 2000, pag. 14.

(5) Secondo le stime effettuate nel 1998, nel settore in questione risultavano scoperti 500 000 posti di lavoro. Tale cifra sarebbe destinata ad aumentare, raggiungendo 1,6 milioni nel 2002. Comunicazione della Commissione europea «Strategia per l'occupazione nella Società dell'informazione» — COM(2000) 48 def., pag. 7.

tecnologie dell'informazione e della comunicazione. È evidente, tuttavia, che a livello di Stati membri vanno introdotte ulteriori misure atte a garantire il possesso da parte delle generazioni future delle competenze di cui hanno bisogno. Occorre, ad esempio, favorire il completamento degli studi secondari, garantire il possesso da parte dei giovani delle competenze richieste dal mercato del lavoro e fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita uno degli elementi propri della partecipazione attiva al mercato del lavoro e alla società.

4.3.2. L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita «comprende tutte le attività di apprendimento aventi uno scopo ben preciso, sia tradizionali che non<sup>(1)</sup>, avviate su base permanente al fine di migliorare le qualifiche professionali, le conoscenze e le competenze»<sup>(2)</sup>. Attualmente l'istruzione e la formazione professionale iniziale sono la forma di apprendimento lungo tutto l'arco della vita che presenta maggior rilevanza per i giovani. Di rado, tuttavia, ciò evidenzia la necessità di aggiornare le conoscenze accumulate e le competenze acquisite, dal momento che l'obiettivo primario dell'istruzione e della formazione professionale iniziale è favorire la prima occupazione. Spesso le strategie in materia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita hanno dato preponderanza solo agli aspetti della formazione professionale, senza troppo considerare che questa forma di apprendimento è un processo che inizia in tenera età. L'istruzione non tradizionale, che prende la forma di attività destinate ai giovani e alla comunità — a beneficio anche di soggetti in tenera età — ed apre la strada all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, riceve solo di rado un riconoscimento ufficiale; inoltre, non viene sufficientemente considerata l'acquisizione di competenze, di conoscenze e di fiducia nelle proprie capacità tramite la partecipazione ad attività destinate ai giovani e ad organizzazioni giovanili<sup>(3)</sup>. L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita ha attribuito scarso rilievo al fatto di fornire ai giovanissimi informazioni ed orientamenti sul loro futuro professionale. Una forma di consulenza e orientamento destinata ai più giovani è essenziale affinché essi, nel corso della loro vita, possano cogliere un'ampia gamma di opportunità. Ancor prima di passare dal mondo della scuola a quello del lavoro, i giovani devono essere preparati a tale transizione dal momento che, con frequenza crescente, le opportunità da cogliere lungo tutto l'arco della vita si determinano in sempre più giovane età.

(1) «L'apprendimento non tradizionale consiste in attività d'apprendimento organizzate che esulano dal sistema tradizionale istituzionalizzato e sono destinate ad un pubblico ben definito con obiettivi di apprendimento ben definiti.» (trad. provv.), in: «National Youth Policies», un documento di lavoro elaborato dai Chief Executive Officers della World Alliance delle seguenti associazioni: Young Men's Christian Associations (YMCA), World Young Women's Christian Association (YWCA), World Organisation of the Scout Movement, World association of Girl Guides and Girl Scouts, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, The International Award Association, Ginevra/Londra 1998, pag. 6.

(2) Documento di lavoro della DG Istruzione e cultura, Commissione europea, dal titolo «Implementing Lifelong Learning for Active Citizenship in a Europe of Knowledge», presentato al convegno d'inaugurazione della nuova generazione di programmi in materia di istruzione e di giovani, Lisbona, marzo 2000.

(3) Sahlberg Pasi: «Building Bridges for Learning — the recognition and value of non-formal education in youth activity», Studio pubblicato dallo European Youth Forum e dal National Board of Education della Finlandia, 1999. Cfr. anche: Raccomandazione dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa dal titolo «Non-Formal Education», Raccomandazione 1437 (2000) 1.

4.3.3. Sarebbe pertanto opportuno estendere l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, ivi inclusa l'istruzione non tradizionale, in modo da renderlo accessibile anche ai giovanissimi. Ciò consentirebbe loro di aggiornare costantemente le conoscenze e competenze in loro possesso per potersi adattare al mercato del lavoro in rapida mutazione. L'interazione e il riconoscimento reciproco dell'istruzione non tradizionale — a cui si assiste nei diversi ambienti scolastici — non sono ancora diffusi a sufficienza. A tale proposito occorre riconoscere maggiormente il ruolo dell'istruzione non tradizionale e della formazione sul posto di lavoro. Nell'UE i collegamenti e i passaggi tra i diversi ambienti scolastici ed educativi costituiscono ancora un'eccezione.

#### 4.4. La mobilità

4.4.1. Il diritto alla mobilità è sancito nell'articolo 18 del Trattato<sup>(4)</sup>. La Comunità e gli Stati membri devono adottare le misure adeguate al fine di assicurare che i cittadini godano di pari opportunità nel beneficiare di tale diritto. Al momento questo rimane tuttavia un diritto teorico per la maggior parte dei giovani per la carenza di opportunità e risorse, per il mancato riconoscimento del valore della mobilità in quanto tale e delle competenze acquisite attraverso di essa, per l'inequiva distribuzione delle opportunità, le resistenze socioculturali all'idea della mobilità a causa di ostacoli di natura giuridica e amministrativa. Si dovrebbe pertanto prestare particolare attenzione alle barriere di tipo amministrativo che esistono negli Stati membri nel campo della previdenza sociale (in particolare assicurazione/disoccupazione), dell'imposizione fiscale, dei diritti di residenza e del riconoscimento delle competenze acquisite sia attraverso il sistema scolastico ufficiale che attraverso i sistemi non formali ed informali<sup>(5)</sup>.

4.4.2. Nell'ambito dei programmi comunitari, le iniziative concernenti la mobilità a lungo termine (almeno sei mesi) riguardano principalmente gli studenti universitari. Il programma Erasmus, malgrado il numero limitato di partecipanti, è stato un grande successo. Esso, tuttavia, è riservato agli studenti universitari. La Comunità, con il sostegno degli Stati membri, dovrebbe promuovere le potenzialità che presenta la mobilità a medio e lungo termine della fascia più giovane (di età inferiore ai 21 anni). È infatti troppo basso il numero dei

(4) Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, articolo 18.

(5) Cfr. definizioni nell'appendice alla relazione informativa sul tema «La dimensione europea dell'istruzione: natura, contenuto e prospettive», CES 1113/99 fin riv.; Sistema scolastico ufficiale: il sistema scolastico gerarchicamente strutturato e cronologicamente ordinato che va dal ciclo di istruzione primario a quello terziario. Istruzione informale: il processo attraverso cui ciascun individuo apprende comportamenti, valori, competenze e conoscenze dall'esperienza quotidiana, ovvero dalla famiglia, dalla cerchia di amici, dai compagni, dai mass media e da altri elementi e fattori presenti nel contesto in cui si muove il soggetto. Istruzione non formale: attività didattica organizzata al di fuori del sistema scolastico ufficiale, che si rivolge ad un gruppo specifico di soggetti con determinati obiettivi di apprendimento.

giovani che al termine del ciclo d'istruzione secondario ha trascorso un lungo periodo di tempo in un altro paese europeo, e quanti lo hanno trascorso corrono il forte rischio di non vedere pienamente riconosciuto il periodo di studio all'estero nel paese di origine come componente integrante e importante del proprio ciclo di istruzione superiore. Le risorse disponibili a sostegno della mobilità dei giovani a tutti i livelli non sono adeguate, come hanno dimostrato le richieste di programmi di mobilità. Poiché i fondi pubblici stanziati per incrementare la mobilità sono limitati, pare una negligenza il fatto di non aver studiato con maggiore attenzione la possibilità di ricorrere a partenariati pubblico-privati.

4.4.3. L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero promuovere la mobilità rivolgendosi direttamente ai giovani, ai responsabili delle decisioni nel settore e ai divulgatori delle informazioni (datori di lavoro, istituti didattici, mass media in generale ecc.) ponendo in risalto l'importanza della mobilità sul piano individuale, sociale ed economico. Numerosi giovani hanno difficoltà a reperire informazioni poiché non è disponibile un sistema unico di informazione sulle opportunità di mobilità di qualsiasi tipo (tirocini all'estero, scambi fra città, volontariato a livello transnazionale, scambi di giovani, mobilità nel settore dell'istruzione secondaria, superiore e professionale ecc.)<sup>(1)</sup>. È necessario un apporto innovativo nel quadro dello sviluppo di nuove qualifiche riconosciute in tutta l'Unione europea (cfr. passaporto delle qualifiche ed Europass). In tal modo i giovani sarebbero incentivati a partecipare ai progetti di istruzione, formazione e mobilità.

4.4.4. Inoltre, la mobilità dei giovani potrebbe essere rafforzata se i loro educatori, insegnanti e formatori avessero essi stessi esperienze all'estero. Malgrado i progressi compiuti nell'ultimo decennio, è ancora minima la percentuale degli educatori, degli insegnanti e dei formatori con esperienze di lavoro ed insegnamento in un altro Stato membro. Andrebbe accolta con soddisfazione anche l'iniziativa della Presidenza francese del Consiglio di varare un piano d'azione in materia di mobilità. Appare opportuna la decisione di realizzarlo adottando un metodo aperto di coordinamento che si avvale anche di una valutazione reciproca. Le parti sociali e le organizzazioni non governative operanti nel settore della gioventù e dell'istruzione dovrebbero essere strettamente associate nella realizzazione del piano.

(1) Il «Contributo alla relazione della Presidenza sul patto europeo per l'occupazione — memorandum della presidenza tedesca» I giovani e l'Europa — il nostro futuro (trad. provv.) propone che gli Stati membri rafforzino il proprio sostegno a favore degli scambi per soggiorni di studio e della formazione transfrontaliera a livello bilaterale e multilaterale. Si richiede inoltre una riduzione degli ostacoli al reciproco riconoscimento delle qualifiche e la promozione delle competenze linguistiche.

## 5. La partecipazione e la società civile

5.1. Qualsiasi politica concernente i giovani deve reggersi sul principio fondamentale della loro partecipazione, come ribadito a livello europeo ed internazionale<sup>(2)</sup>. I vantaggi che derivano dal promuovere, incoraggiare e sostenere la partecipazione dei giovani sono messi in luce dalla prassi corrente negli Stati membri dell'Unione europea. La partecipazione mette in evidenza diverse preoccupazioni e i problemi, spesso molteplici, che i giovani devono affrontare nella propria vita e fa sì che possano essere trattati in maniera proattiva dai giovani stessi unitamente ai responsabili delle decisioni nel settore e alle amministrazioni. Malgrado il livello costantemente basso della partecipazione dei giovani alle elezioni negli Stati membri, e quello persino inferiore osservato in occasione delle elezioni del Parlamento europeo del 1999, ai giovani stanno fortemente a cuore una serie di questioni. Essi possono contribuire, apportando la propria esperienza unica riguardo a problemi specifici, a trovare soluzioni a tutti i livelli: locale, regionale, nazionale, europeo e mondiale<sup>(3)</sup>. La politica nel settore della gioventù dovrebbe cercare di coinvolgere i giovani in tutte le fasi del processo decisionale in modo da beneficiare della loro esperienza diretta e motivarli facendone cittadini attivi e responsabili. Non esistono inoltre limiti alla partecipazione. Tuttavia, in particolare, le possibilità di partecipazione al processo decisionale nell'ambito del sistema scolastico ufficiale e sul posto di lavoro non si prestano in misura sufficiente alle esigenze dei giovani.

5.2. Nel prossimo decennio si assisterà anche all'espansione dell'Unione europea, con l'adesione di una serie di paesi dell'Europa centrale e orientale, ma anche meridionale. Adottando l'*acquis communautaire*, tali paesi introdurranno norme relative a numerose questioni concernenti i giovani. È essenziale che i giovani di questi paesi e le loro organizzazioni siano consapevoli delle conseguenze dell'adesione dei rispettivi paesi all'Unione e abbiano una chiara e corretta comprensione dell'impatto che l'ingresso nell'UE avrà in ambiti politici fondamentali che li riguardano. Andrebbe incoraggiata la partecipazione della società civile e si dovrebbero stanziare fondi per consentire la sua partecipazione al processo decisionale.

(2) Dichiarazione delle Nazioni Unite sul 1985 — Anno internazionale della gioventù, «Peace, Participation, Development»; Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, 1989; Carta europea della partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, 1992; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa in merito alla partecipazione dei giovani e al futuro della società civile, Raccomandazione n. R(97) 3 del 4 febbraio 1997; Risoluzione del Consiglio e dei Ministri incaricati della gioventù, riuniti in sede di Consiglio dell'8 febbraio 1999 (GU C 42 del 17.2.1999, pag. 1).

(3) Cfr. relazione del Congresso della gioventù «Get in!» sull'esclusione sociale e l'occupazione, pubblicata dal Forum dei giovani 2000.

5.3. Sebbene i giovani dei paesi candidati e in fase di preadesione siano sempre più integrati nell'azione comunitaria nel settore dei giovani e dell'istruzione, essi non sono posti su un piede di parità. Nel quadro dello sviluppo delle politiche dell'Unione europea nel settore dei giovani, è importante tenere conto delle esperienze di tali paesi. Ciò consentirà alla Comunità di sviluppare in maniera proattiva una comprensione generale delle esigenze e delle aspirazioni dei suoi futuri cittadini. Negli scorsi anni si è anche assistito a una crescente cooperazione con regioni ai confini dell'Unione e anche più remote<sup>(1)</sup>. Per incoraggiare un sentimento autentico di appartenenza all'Europa e di responsabilità sul piano mondiale, e per rendere queste iniziative di cooperazione vicine alla vita degli individui e della società civile, la Comunità deve ulteriormente sviluppare la cooperazione nel settore dei giovani nel contesto di tutti gli accordi regionali, rafforzando quindi una dimensione che al momento risulta piuttosto debole. È auspicabile realizzare una maggiore apertura nei confronti dei giovani per trasmettere un senso di appartenenza a questi cittadini. L'attiva partecipazione alla cooperazione su scala globale e regionale accrescerà la consapevolezza dell'interdipendenza dell'Unione nel mondo e promuoverà l'accettazione e la comprensione del fenomeno dell'immigrazione dall'esterno dell'Unione.

5.4. Le organizzazioni non governative e le loro attività costituiscono il fondamento di ogni democrazia stabile. Le organizzazioni non governative salvaguardano la democrazia, la solidarietà e i diritti umani attraverso reti complesse e procedure decisionali democratiche. Esse fungono inoltre da avanguardia nel rinnovamento sociale. La prima esperienza dei giovani in materia di assunzione e condivisione di responsabilità nei confronti della società e del prossimo avviene nell'ambito delle organizzazioni giovanili e attraverso tutte le forme di vita associativa dei giovani. Non si può e non si deve sostituire il ruolo svolto dalle organizzazioni giovanili riducendo la società a puro individualismo e consumismo. Le ONG operanti nel settore dei giovani dovrebbero ricevere un adeguato sostegno finanziario ed ottenere il riconoscimento e gli strumenti necessari per poter partecipare al processo decisionale e a tutti i livelli della società in quanto interlocutori a pieno titolo. La possibilità di contribuire al cambiamento costituisce una forte motivazione per il coinvolgimento dei giovani. È importante che essi abbiano l'opportunità e lo stimolo a impegnarsi in un ampio e variato ventaglio di strutture, organizzazioni e settori, in particolare a livello locale, dove occorre prestare particolare attenzione allo sviluppo di meccanismi di partecipazione al processo decisionale. La partecipazione e l'appropriazione possono essere promosse attraverso il coinvolgimento e il partenariato, in connessione con le

organizzazioni giovanili, le istituzioni europee, il posto di lavoro, la scuola o l'università. Soltanto la possibilità di esercitare un'influenza effettiva sfocia in una responsabilità autentica.

5.5. Le modalità di partecipazione dei giovani si sono sviluppate in maniera dinamica dalla fine degli anni '60, con il progressivo rafforzamento della democrazia rappresentativa mediante elementi di partecipazione. I giovani, in particolare, hanno contribuito a tale mutamento sviluppando costantemente le organizzazioni giovanili esistenti mediante nuove forme di partecipazione, nonché creando nuove reti ed organizzazioni<sup>(2)</sup>. Le organizzazioni giovanili a tutti i livelli restano uno strumento chiave per lo sviluppo della politica nel settore dei giovani, in virtù della loro democrazia interna, dell'approccio partecipativo e del coinvolgimento dei cittadini e della comunità locale. Il concetto di attività aperte a favore dei giovani nell'ambito dei gruppi informali, dei circoli giovanili, dei consigli della gioventù e dei parlamenti ha creato i presupposti per la partecipazione e l'appropriazione da cui sono scaturite non solo preziose esperienze ma anche risultati tangibili nel promuovere l'integrazione sociale dei giovani, in particolare quelli appartenenti alle categorie svantaggiate. L'esperienza ha dimostrato che la sostenibilità di tali iniziative è possibile soltanto se esistono strutture ed organizzazioni nel settore dei giovani, dotate di risorse finanziarie sufficienti che veicolino le informazioni, che provvedano allo scambio di buone pratiche, offrano possibilità di connessione in rete e sostengano in maniera efficiente le esigenze e gli interessi dei giovani.

5.6. Le istituzioni europee e i governi nazionali devono attivarsi per agevolare le politiche di comunicazione a favore dei giovani, per fornire loro informazioni quanto possibile esatte su questioni che li riguardano e sulle possibilità di partecipazione esistenti. I governi e le istituzioni devono investire in una democrazia «a sue sensi» consultando e coinvolgendo i giovani nel processo decisionale. Sul piano comunitario è difficile ottenere informazioni a livello centralizzato sulle misure destinate ai giovani, il che può dare luogo ad incoerenze nella loro applicazione e a un utilizzo non ottimale delle risorse limitate disponibili.

## 6. Zone rurali/periferiche

6.1. I giovani sono spesso svantaggiati a causa della zona in cui risiedono. In numerose regioni rurali e aree urbane povere, essi non possono usufruire di un'istruzione, una formazione, una mobilità, servizi sanitari, strutture per il tempo libero e opportunità di occupazione di qualità, né hanno la possibilità di partecipare alla società civile. Si dovrebbero adottare misure specifiche al fine di garantire che i

<sup>(1)</sup> Si pensi ad esempio alla cooperazione con la regione del Baltico, il bacino del Mediterraneo, gli Stati dell'Europa del sud-est, i paesi ACP e la regione del Mare di Barents, nonché alle strategie comuni nei confronti della Federazione russa e dell'Ucraina.

<sup>(2)</sup> Relazione della tavola rotonda «Nuove forme di partecipazione giovanile», Bienne (Svizzera), 4-6 maggio 2000, Comitato direttivo del Consiglio d'Europa per la cooperazione intergovernativa nel settore dei giovani, RT-part (2000) 3.

giovani residenti in determinate zone geografiche possano beneficiare appieno delle opportunità esistenti e compiere scelte per la propria vita. La perifericità di numerose zone rurali fa sì che i giovani non abbiano un buon accesso alle informazioni, soprattutto in merito alle opportunità esistenti. È in atto lo spopolamento di numerose zone rurali, poiché i giovani sono costretti a spostarsi per completare la propria istruzione, trovare un impiego o avere accesso a più ampie opportunità, a servizi sanitari di migliore qualità o a maggiore possibilità di svago. Sono necessari interventi di più vasta portata a favore di tali zone per consentire ai giovani di risiedervi senza essere vittime dell'esclusione sociale e senza dover ridimensionare i propri sogni, desideri o ambizioni. I problemi specifici che i giovani devono affrontare nelle zone rurali dovrebbero essere presi in considerazione nelle politiche fondamentali, ad esempio nel settore dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione e del benessere, e si dovrebbero sviluppare soluzioni per garantire la loro partecipazione in condizioni di parità. Inoltre, i giovani residenti nelle zone rurali dovrebbero poter beneficiare di investimenti e strategie intese a promuovere un'attività economica sostenibile nelle zone remote e rurali.

## 7. Raccomandazioni

### 7.1. Raccomandazioni generali

7.1.1. Secondo il Comitato, associare i giovani e le organizzazioni giovanili al processo di elaborazione e di decisione relativo alla politica della gioventù a livello locale, regionale, nazionale e comunitario costituisce un principio basilare. È necessario inoltre sviluppare la politica della gioventù nelle pubbliche amministrazioni attraverso la creazione di servizi incaricati delle questioni dei giovani a tutti i livelli e in tutti i settori pertinenti negli Stati membri, come anche nelle istituzioni comunitarie.

7.1.2. Il Comitato ritiene che, conformemente agli orientamenti definiti dal Consiglio europeo di Helsinki nel documento dal titolo «Un Consiglio efficiente per un'Unione allargata», sia importante utilizzare efficacemente la sinergia tra politiche della gioventù e dell'istruzione in seno alla nuova formazione del Consiglio «Istruzione e gioventù»<sup>(1)</sup>. A tal fine è necessario mettere a punto un sistema appropriato che consenta alle sessioni del Consiglio di vertere sulle due questioni contemporaneamente, per evitare che le questioni di politica della gioventù diventino di secondaria importanza rispetto a quelle in materia di istruzione. Il Comitato reputa necessario che nell'ambito del Consiglio «Istruzione e gioventù» si adottino due ordini del giorno distinti, uno per i Ministri dell'istruzione e uno per i Ministri della gioventù. Ritiene poi che questi ultimi dovrebbero elaborare a scadenze regolari un resoconto dei progressi effettuati in tale ambito politico.

7.1.3. Secondo il Comitato, la Commissione dovrebbe riunire esperti e alti funzionari dei ministeri responsabili negli Stati membri per lo sviluppo delle politiche in materia di gioventù in settori chiave come l'occupazione, l'integrazione sociale, l'istruzione, la mobilità e la partecipazione. La Commissione europea avrebbe il compito di facilitare e coordinare tale lavoro, nonché di presentare al Consiglio europeo di primavera una relazione annuale sui progressi compiuti.

7.1.4. Il Comitato sostiene la messa a punto di iniziative volte a riunire esperti del settore, operatori e rappresentanti dei giovani, a raccogliere e analizzare informazioni sulla situazione dei giovani nell'Unione europea e a presentare proposte per l'ulteriore sviluppo della politica della gioventù e della cooperazione tra Stati membri all'interno del quadro istituito dal Consiglio europeo e dal Consiglio «Istruzione e gioventù».

### 7.2. *L'occupazione e l'integrazione sociale dei giovani*

7.2.1. Il Comitato ritiene che gli Stati membri, con il sostegno della Comunità, dovrebbero assumere un impegno quantitativo per quanto riguarda la riduzione della disoccupazione giovanile. Tale impegno dovrebbe includere l'introduzione di nuove misure atte a incoraggiare e a sostenere il miglioramento dei livelli occupazionali negli Stati membri in cui il tasso di disoccupazione giovanile è particolarmente basso, e tra le categorie discriminate sul mercato del lavoro.

7.2.2. Il Comitato pensa che si debbano mettere a punto misure appropriate nel campo dell'istruzione e formazione, sì da soddisfare le esigenze legate al moderno mercato del lavoro e a un'economia della conoscenza in continuo sviluppo, e insistendo in particolare sulla promozione delle capacità in materia di TIC e dello spirito d'impresa. I giovani dovrebbero ricevere orientamenti e informazioni tempestive sui percorsi educativi e sul mercato del lavoro, ivi incluse le possibilità e i requisiti necessari per svolgere un'attività indipendente o avviare una PMI. Inoltre, bisognerebbe dar loro l'opportunità di acquisire abilità in materia di comunicazione e di lavoro d'équipe, in un contesto sia formale che informale.

7.2.3. Il Comitato reputa che gli Stati membri dovrebbero impegnarsi fermamente a fornire ai giovani una protezione sociale adeguata.

7.2.4. Ritiene poi che andrebbe fatto tutto il possibile per adottare misure volte a promuovere l'inclusione sociale dei giovani, e orientate in particolare a quei giovani che non beneficiano di istruzione e formazione, non esercitano alcuna attività professionale o non figurano nelle liste di collocamento.

(1) Comunicazione del Consiglio — Seguito delle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e dell'11 dicembre 1999 — Formazioni del Consiglio, in: GU C 174 del 23.6.2000.

7.2.5. Il Comitato crede infine che le organizzazioni non governative, e in particolare quelle giovanili, dovrebbero essere maggiormente coinvolte nella Strategia europea di occupazione a livello europeo, nazionale e locale.

### 7.3. Istruzione e mobilità

7.3.1. Il Comitato ritiene che le misure relative all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita vadano ampliate al fine di garantire che esse siano accessibili sin dalla più giovane età, che offrano migliori opportunità e che il valore dell'istruzione informale sia riconosciuto quale aspetto importante dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. In parte, tali misure dovrebbero essere volte a promuovere l'apprendimento per un'attiva cittadinanza europea.

7.3.2. Secondo il Comitato, i governi, il mondo imprenditoriale e il terziario dovrebbero elaborare congiuntamente dei metodi per il riconoscimento ufficiale del valore dell'istruzione informale e dell'importante ruolo che essa può svolgere nell'ambito dello sviluppo individuale.

7.3.3. Il Comitato crede che gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a elevare gli standard educativi, oltre ad attuare le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona per accrescere il numero dei giovani che completano l'istruzione secondaria.

7.3.4. Alla luce del suo parere in merito alla proposta di raccomandazione della Commissione europea relativa alla mobilità nella Comunità degli studenti, delle persone in fase di formazione, dei giovani che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori<sup>(1)</sup>, il Comitato accoglie con favore il Piano d'azione sulla mobilità proposto dalla Presidenza francese e ritiene che bisognerebbe sostenere tutte le misure volte ad accrescere la mobilità tra i giovani creando occasioni di mobilità nella scuola secondaria e nell'università, come pure fra i tirocinanti, i volontari e i giovani lavoratori. Gli ostacoli alla mobilità andrebbero rimossi migliorando il riconoscimento reciproco delle qualifiche<sup>(2)</sup>.

7.3.5. Per il Comitato gli Stati membri dovrebbero impegnarsi nella lotta alla discriminazione nel settore dell'istruzione e nella riduzione del numero di coloro che lasciano la scuola.

(1) Parere sulla mobilità degli studenti, delle persone in fase di formazione, dei giovani che svolgono attività di volontariato, degli insegnanti e dei formatori, in: GU C 168 del 16.6.2000, pag. 25.

(2) Cfr. Contributo alla relazione della Presidenza sul Patto europeo per l'occupazione — Memorandum della Presidenza tedesca dal titolo «Gioventù ed Europa — Il nostro futuro». Il memorandum giudica opportuno che gli Stati membri sostengano maggiormente gli scambi educativi e la formazione transfrontaliera, a livello sia bilaterale sia multilaterale, ed esorta inoltre ad abbattere gli ostacoli al riconoscimento reciproco delle qualifiche e a promuovere le competenze linguistiche.

### 7.4. Partecipazione e società civile

7.4.1. Il Comitato ribadisce il principio fondamentale della partecipazione dei giovani allo sviluppo, all'attuazione e alla valutazione della politica in materia di gioventù. La partecipazione non dovrebbe limitarsi agli ambienti immediati dei giovani come le scuole e i luoghi di lavoro, ma dovrebbe estendersi ai processi decisionali su scala internazionale. In tal senso, il Libro bianco deve definire delle misure volte ad attuare le raccomandazioni di cui alla risoluzione del Consiglio e dei Ministri della gioventù riuniti in seno al Consiglio, relativa alla partecipazione dei giovani. Inoltre, la Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale fornisce una base valida per sviluppare la partecipazione dei giovani al livello locale<sup>(3)</sup>. Il sostegno della Comunità dovrebbe essere in linea con le raccomandazioni e gli orientamenti ivi inclusi.

7.4.2. Il Comitato è convinto che le strutture rappresentative dei giovani e le organizzazioni giovanili siano un elemento chiave della politica in materia di gioventù e uno strumento unico per promuovere la partecipazione dei giovani a tutti i livelli<sup>(4)</sup>. Le organizzazioni giovanili andrebbero sostenute e riconosciute adeguatamente, giacché si tratta di una componente essenziale della società civile. Al livello della Comunità tale ruolo è svolto dal Forum europeo della gioventù, il quale andrebbe riconosciuto formalmente da parte di tutte le istituzioni dell'Unione europea. Il Comitato ritiene che il lavoro del Forum europeo dei giovani sia fondamentale ai fini della rappresentanza e della partecipazione dei giovani al livello comunitario<sup>(5)</sup>. Gli Stati membri e la Comunità, agendo al rispettivo livello nel rispetto del principio di sussidiarietà, devono sostenere e riconoscere la creazione di organizzazioni giovanili rappresentative su scala nazionale come i Consigli nazionali della gioventù, sia negli Stati membri sia nei paesi candidati all'adesione. Le Organizzazioni internazionali non governative della gioventù svolgono un ruolo importante nell'elaborazione delle attività e delle politiche a favore dei giovani a tutti i livelli, e un aumento delle dotazioni concesse a tali organizzazioni permetterebbe di sostenere la costante evoluzione del loro lavoro<sup>(6)</sup>. Esse svolgono una funzione

(3) Carta europea sulla partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale — Congresso degli enti locali e regionali del Consiglio d'Europa, 1992.

(4) Parere del Comitato economico e sociale sul documento di lavoro della Commissione «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato», in: GU C 268 del 19.9.2000.

(5) A livello comunitario un riconoscimento maggiore andrebbe attribuito anche all'attività di organizzazioni maggiormente settoriali, come le associazioni europee degli studenti universitari e dei giovani imprenditori, la cui partecipazione e il cui ruolo rappresentativo sono essenziali per lo sviluppo di politiche specifiche nei rispettivi ambiti di interesse.

(6) L'Unione europea sostiene il Forum della gioventù attraverso la linea di bilancio A-3023 e le Organizzazioni internazionali non governative della gioventù tramite la linea A-3029 del Bilancio generale delle Comunità europee.

importante, quella cioè di coinvolgere i giovani in modo diretto nella costruzione europea. Grazie ai loro incontri e scambi, creano spazi propizi allo sviluppo di una comprensione e di un'intesa reciproca che va al di là dell'Unione europea per abbracciare l'intera Europa.

7.4.3. Il Comitato ritiene che le strutture nazionali ed europee della gioventù andrebbero consultate in merito alle politiche e ai programmi relativi ai giovani, ivi incluso ad esempio il programma d'azione comunitaria Gioventù<sup>(1)</sup> e il Fondo sociale europeo.

7.4.4. Secondo il Comitato, gli Stati membri e la Comunità dovrebbero impegnarsi fermamente a sostenere il principio delle pari opportunità, a lottare contro le molteplici forme di discriminazione che colpiscono numerosi giovani, conformemente alla definizione di cui all'articolo 13 del Trattato, nonché a promuovere la tolleranza.

<sup>(1)</sup> Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce il Programma d'azione comunitaria Gioventù».

7.4.5. Il Comitato pensa che le politiche in materia di informazione per i giovani debbano essere sviluppate ulteriormente a tutti i livelli, e in particolare che gli Stati membri dovrebbero informare i giovani maggiormente e in modo proattivo sulle politiche nazionali ed europee che li riguardano. La Commissione europea dovrebbe elaborare un inventario di tutte le misure comunitarie o sostenute dalla Comunità riguardanti i giovani e metterlo a disposizione tramite un portale Internet per giovani ispirato al modello della banca dati Cordis<sup>(2)</sup>.

7.4.6. Per contribuire al processo di consultazione sul Libro bianco «Gioventù», il Comitato trasmetterà il proprio parere d'iniziativa ai vari operatori nel settore della gioventù, in particolare al Forum europeo della gioventù, alle Organizzazioni internazionali non governative della gioventù, alla società civile organizzata a livello europeo e nazionale nel settore della gioventù, nonché ai partecipanti all'incontro europeo dei giovani organizzato dalla Commissione europea e dalla Presidenza francese del Consiglio il 5-7 ottobre 2000 a Parigi.

<sup>(2)</sup> [Http://www.cordis.lu](http://www.cordis.lu).

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che proroga taluni programmi d'azione comunitari concernenti la salute pubblica, adottati dalle Decisioni n. 645/96/CE, n. 646/96/CE, n. 647/96/CE, n. 102/97/CE, n. 1400/97/CE e n. 1296/1999/CE e modifica dette decisioni»**

(2001/C 116/20)

Il Consiglio, in data 15 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Fuchs, in data 14 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 110 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che proroga taluni programmi d'azione comunitari concernenti la salute pubblica, rientra nella strategia in materia di sanità recentemente presentata dalla Commissione<sup>(1)</sup>.

1.2. La nuova strategia in materia di sanità comprende un quadro d'azione nel settore della sanità pubblica e componenti, interconnesse e comportanti vantaggi reciproci, appartenenti ad altre politiche e attività comunitarie in grado di influire sui determinanti della salute. Nell'ambito del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica, la Commissione ha proposto al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare un nuovo programma d'azione globale nel campo della sanità pubblica ai sensi dell'articolo 152 del Trattato CE<sup>(2)</sup>. Il nuovo programma sostituirà gli attuali programmi d'azione in materia di sanità pubblica.

1.3. Data l'esigenza di portare a termine la procedura di codecisione per la proposta relativa al nuovo programma nel campo della sanità pubblica, è possibile che la decisione del Parlamento europeo e del Consiglio al riguardo non venga adottata prima della fine di alcuni dei programmi in corso.

I seguenti programmi e piani d'azione comunitari, infatti, scadono il 31 dicembre 2000:

- programma concernente la promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione sanitaria<sup>(3)</sup>;

<sup>(1)</sup> Comunicazione COM(2000) 285 sulla «Strategia della Comunità europea in materia di sanità».

<sup>(2)</sup> Cfr. parere del CES in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma d'azione comunitario nel campo della sanità pubblica (2001-2006)».

<sup>(3)</sup> Decisione n. 645/96/CE — GU L 95 del 16.4.1996.

- piano d'azione contro il cancro<sup>(4)</sup>;

- programma sulla prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili<sup>(5)</sup>;

- programma in materia di prevenzione della tossicodipendenza<sup>(6)</sup>.

I seguenti programmi scadono il 31 dicembre 2001:

- programma in materia di monitoraggio sanitario<sup>(7)</sup>;

- programma sulle malattie connesse con l'inquinamento<sup>(8)</sup>.

1.4. Gli interventi previsti dagli attuali programmi sono fondamentali per perseguire gli obiettivi della Comunità in materia di sanità pubblica: una loro interruzione avrebbe ripercussioni negative a livello delle attività concrete e in termini strategici.

1.5. La proroga dei programmi destinati altrimenti a scadere nel 2000 e nel 2001 dovrebbe tuttavia essere di entità limitata e coprire soltanto il periodo transitorio fino all'entrata in vigore del nuovo programma nel campo della sanità pubblica. Viene pertanto proposto di prorogare i sei programmi in questione fino al 31 dicembre 2002.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato economico e sociale accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di prorogare fino al 31 dicembre 2002 i sei programmi d'azione in materia di sanità pubblica.

<sup>(4)</sup> Decisione n. 646/96/CE — GU L 95 del 16.4.1996.

<sup>(5)</sup> Decisione n. 647/96/CE — GU L 95 del 16.4.1996.

<sup>(6)</sup> Decisione n. 102/97/CE — GU L 19 del 22.1.1997.

<sup>(7)</sup> Decisione n. 1400/97/CE — GU L 193 del 22.7.1997.

<sup>(8)</sup> Decisione n. 1296/1999/CE — GU L 155 del 22.6.1999.

2.2. In attesa dell'adozione del nuovo programma d'azione globale nel campo della sanità pubblica, che sostituirà gli attuali programmi d'azione, il Comitato ritiene infatti necessario

consentire il proseguimento degli interventi previsti da tali programmi.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio che proroga il programma di incoraggiamento e di scambi destinato agli operatori della giustizia in materia di diritto civile (Grotius-civile)»**

(2001/C 116/21)

Il Consiglio, in data 2 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Cavaleiro Brandão e dei correlatori Florio e Hernández Bataller, in data 14 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il programma Grotius è stato adottato nel 1996, sulla base dell'articolo K.3 del TUE, per il periodo 1996-2000 e scadrà quindi alla fine dell'anno in corso.

1.2. Il programma Grotius mira a facilitare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri favorendo la reciproca conoscenza dei sistemi giuridici e giudiziari. Esso permette di finanziare attività di formazione, programmi di scambio e tirocini, l'organizzazione di incontri, studi e ricerche e la diffusione delle informazioni, ed è destinato agli operatori della giustizia.

1.3. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la cooperazione giudiziaria in materia civile e quella in materia penale hanno assunto due basi giuridiche distinte (rispettivamente il Titolo IV del TCE e il Titolo VI del TUE). Il regolamento in questione si limita a prorogare il programma Grotius per quanto concerne la cooperazione giudiziaria in materia civile (Grotius-civile), la quale è trattata in maniera specifica all'articolo 61 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

1.4. La Commissione ha avviato una riflessione sul futuro del programma Grotius-civile, specie per quanto riguarda le sinergie con l'azione Robert Schuman intesa a sensibilizzare gli operatori della giustizia al diritto comunitario, e resterà in vigore fino al 2001.

1.5. Si propone di prorogare di un anno la parte del programma Grotius relativa al diritto civile, destinando a tal fine una dotazione di 650 000 EUR.

1.6. Le sovvenzioni riguarderanno cinque ambiti: la formazione linguistica e in diritto comparato, l'organizzazione di tirocini e visite all'estero, la realizzazione di convegni e il coordinamento delle azioni di ricerca su temi di interesse per la cooperazione giudiziaria, la diffusione di informazioni sul diritto estero e la cooperazione giudiziaria.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Gli obiettivi perseguiti dal programma Grotius, l'intenzione di svilupparne le sinergie con l'azione Robert Schuman

e, di conseguenza, la proposta di prorogare il programma di un anno meritano di essere accolti con favore da parte del Comitato.

2.2. Il consolidamento dell'Unione europea presuppone l'approfondimento di uno spazio giudiziario comune in uno spirito di crescente solidarietà, cooperazione e armonizzazione. Il Comitato appoggia le azioni volte a perseguire o a contribuire a tale obiettivo.

2.3. Non si sottolineerà mai con sufficiente vigore il contributo che deriverà a tal fine dalla Carta dei diritti fondamentali.

2.4. Il Comitato reputa positivo adoperarsi per una futura sinergia tra il programma Grotius e l'azione Robert Schuman. Bisogna tuttavia mantenere distinti i rispettivi obiettivi e la rilevanza di ciascun programma.

2.5. Infine, il Comitato ribadisce la sua posizione<sup>(1)</sup> secondo cui occorre privilegiare le azioni di formazione e di informazione che riuniscano categorie diverse di operatori giudiziari, ad esempio giudici e avvocati, poiché ritiene che esse contribuiscano in modo specifico alla coesione dei sistemi giudiziari nazionali e di quello europeo.

2.6. Il Comitato economico e sociale vorrebbe inoltre che in futuro il programma fosse più aperto alla possibilità di partecipazione dei paesi candidati, in particolare in materia di diritto del lavoro.

---

(1) Parere CES in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per una maggiore sensibilizzazione degli operatori del diritto al diritto comunitario (Azione Robert Schuman)», GUL 196 del 14.7.1998.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità»**

(2001/C 116/22)

Il Consiglio, in data 25 settembre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere, sulla base del rapporto introduttivo del relatore Morgan, in data 9 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 10 voti contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato accoglie con favore l'opportunità di pronunciarsi sull'iniziativa della Commissione di presentare una direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa all'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali comunitari<sup>(1)</sup>.

1.2. Il Comitato, pur riconoscendo che un'ulteriore liberalizzazione è inevitabile, auspica che tale liberalizzazione sia controllata e tenga pienamente conto degli interessi delle varie parti in causa. È inoltre seriamente preoccupato per gli impatti sociali collaterali.

1.3. Il capitolo 2 illustra le motivazioni della Commissione relative alle misure di liberalizzazione proposte.

1.4. Nei capitoli successivi, il parere esamina gli aspetti connessi al servizio universale, all'impatto occupazionale, all'economia e alle questioni sociali collaterali.

1.5. In sintesi, il Comitato ritiene che l'ulteriore liberalizzazione costituisca un processo molto complesso, soggetto in ogni sua fase a conseguenze impreviste. La situazione esistente finora ha reso utili servizi all'Europa. La modifica della posizione attuale va intrapresa con grande cautela. La liberalizzazione dovrebbe trarre pieno beneficio dalla lunghezza del calendario proposto.

## 2. Disposizioni principali della proposta di direttiva

2.1. La proposta della Commissione mira ad avanzare verso il completamento del mercato interno dei servizi postali, assicurando il mantenimento del servizio universale. In tal modo, grazie ai vantaggi derivanti da un livello più elevato di concorrenza, si otterrà un miglioramento dei livelli del servizio, in termini sia di qualità che di prezzi praticati agli utenti del servizio postale, nonché un conseguente rafforzamento dell'economia europea. Ciò può essere realizzato in modo ottimale concordando un deciso passo in avanti per il 1° gennaio 2003 e fissando un calendario per le decisioni relative ad ulteriori aperture del mercato.

2.2. Dopo l'apertura del mercato proposta per il 2003, si dovrebbe proporre entro dicembre 2004 un ulteriore passo in avanti verso il completamento del mercato interno, che verrebbe deciso entro dicembre 2005 e attuato il primo gennaio 2007.

2.3. I cambiamenti proposti per gennaio 2003 sono:

- a) riduzione dei limiti massimi riservati nella misura necessaria a garantire il servizio universale, da 350 grammi a 50 grammi per la posta nazionale ordinaria, la posta transfrontaliera in arrivo e la pubblicità diretta;
- b) riduzione a zero grammi dei limiti massimi per la posta transfrontaliera in uscita;
- c) introduzione di una definizione dei «servizi speciali» e loro liberalizzazione, indipendentemente dal peso e dal prezzo;
- d) soppressione dell'attuale limite di prezzo per la posta transfrontaliera in uscita e la posta espressa.

<sup>(1)</sup> Cfr. i precedenti pareri del CES sulla liberalizzazione dei servizi postali GU C 129 del 10.5.1993 (relatore: Pompen); GU C 174 del 17.6.1996 (relatore: Farnleitner).

2.4. A giudizio della Commissione si tratta di un passo molto graduale, dal momento che il limite di 50 grammi è dettato dal fatto che esso rappresenta solo il 16 % dei proventi dei fornitori del servizio universale e che buona parte di tali introiti non sarà facilmente o rapidamente interessata dalla concorrenza. La Commissione valuta intorno al 2,5 % l'ulteriore riduzione dell'occupazione (oltre al processo d'ammodernamento in corso).

2.5. Si prevede che l'aumento di volume della pubblicità diretta per corrispondenza, superiore al 5 % all'anno per i prossimi anni, permetterà agli operatori storici e a nuovi concorrenti di crescere. Il limite di 50 grammi viene proposto affinché tutti gli Stati membri possano liberalizzare la pubblicità diretta per corrispondenza fino a tale limite (molti non hanno ancora iniziato).

2.6. Riguardo alla posta transfrontaliera in arrivo, i volumi e la difficoltà di determinarne l'origine hanno indotto la Commissione a rinviare l'intervento fino all'ulteriore liberalizzazione, dopo il 2003.

2.7. Nel complesso, tali proposte faranno sì che il 50 % degli introiti totali dei fornitori del servizio universale rimarrà nell'ambito del massimo che può essere riservato, rispetto al 70 % attuale; si avrà quindi un'ulteriore apertura del mercato nella misura del 20 %. Sulla base dell'esperienza di mercati postali più concorrenziali, la Commissione prevede che a medio termine l'operatore storico conservi l'80-90 % del mercato, una volta che questo sia stato aperto alla concorrenza.

2.8. Nella proposta della Commissione figura l'impegno ad aprire ulteriormente il mercato nel 2007, in una misura che sarà determinata entro il dicembre 2005. L'ulteriore apertura del mercato è intesa a incoraggiare gli operatori storici a prepararsi alla piena concorrenza. Si è tenuto conto dei seguenti obiettivi:

- a) permettere in futuro l'introduzione di regimi, a livello sia operativo che normativo, che garantiscano a lungo termine la sopravvivenza finanziaria del fornitore del servizio universale grazie ad un aumento della competitività;
- b) stimolare gli investimenti, diretti in particolare alla piena integrazione nella società dell'informazione, in modo che gli operatori storici possano ottenere una quota concorrenziale nei più ampi mercati delle comunicazioni e della logistica;
- c) realizzare la parità di condizioni nel mercato interno, imponendo a tutti gli operatori storici gli stessi livelli di concorrenza e di trasparenza della contabilità;

- d) aumentare la competitività dei servizi postali nei confronti della concorrenza elettronica;
- e) evitare lo sfruttamento di posizioni monopolistiche dominanti da parte degli operatori storici. Le opportunità d'affari complementari possono essere perseguite soltanto in un ambiente concorrenziale;
- f) facilitare partenariati transnazionali tra fornitori di servizi postali e clienti importanti.

### 3. Il servizio universale

#### 3.1. Definizione

3.1.1. La seguente definizione del servizio universale è tratta dalla direttiva del 1997 sui servizi postali<sup>(1)</sup>:

#### «Articolo 3

1. Gli Stati membri garantiscono che gli utilizzatori godano del diritto a un servizio universale corrispondente ad un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti.
2. A tal fine, gli Stati membri provvedono affinché la densità dei punti di contatto e di accesso tenga conto delle esigenze degli utenti.
3. Essi si attivano per assicurare che il/i fornitore/i del servizio universale garantisca/no tutti i giorni lavorativi, e come minimo cinque giorni a settimana, salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali, valutate dalle autorità nazionali di regolamentazione, almeno:
  - una raccolta;
  - una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica.
4. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché il servizio universale comprenda almeno le seguenti prestazioni:
  - la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
  - la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei pacchi postali fino a 10 kg;
  - i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato.

<sup>(1)</sup> GU L 15 del 21.1.1998 «Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari».

## Articolo 5

Ciascuno Stato membro fa sì che la fornitura del servizio universale risponda alle seguenti esigenze:

- offrire un servizio che garantisca il rispetto delle esigenze essenziali;
- offrire agli utenti, in condizioni analoghe, un trattamento identico;
- fornire un servizio senza discriminazioni di alcun tipo, che non possa essere sospeso o interrotto, salvo casi di forza maggiore;
- evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti.

## Articolo 12

Gli Stati membri provvedono affinché le tariffe di ciascuno dei servizi che fanno parte della fornitura del servizio universale siano fissate nel rispetto dei seguenti criteri:

- i prezzi debbono essere ragionevoli e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti;
- i prezzi debbono essere correlati ai costi; gli Stati membri possono decidere di applicare sull'intero territorio nazionale una tariffa unica;
- l'applicazione di una tariffa unica non esclude il diritto del/dei fornitore/i del servizio universale di concludere con i clienti accordi individuali in materia di prezzi;
- le tariffe debbono essere trasparenti e non discriminatorie.

## Articolo 16

Gli Stati membri assicurano che in relazione al servizio universale siano fissati e pubblicati obiettivi in materia di qualità al fine di garantire un servizio postale di buona qualità. Le norme di qualità riguardano in particolare i tempi di instradamento, la regolarità e l'affidabilità dei servizi.»

3.1.2. Il Comitato sostiene tale definizione in quanto ancora valida. Ritiene che il servizio postale universale costituisca un elemento essenziale dell'infrastruttura della democrazia europea.

### 3.2. *Analisi del traffico e tendenze*

3.2.1. Nell'UE i volumi della distribuzione, come confermato dalla Commissione, sono suddivisi come segue:

- 25 % tra imprese;

— 65 % imprese-privati;

— 5 % privati-imprese;

— 5 % tra privati.

3.2.2. La corrispondenza tra imprese rappresenta una percentuale sorprendentemente piccola del totale. Ciò dipende sicuramente dall'impatto dei distributori alternativi (DHL ecc.), dei corrieri e della diffusa utilizzazione delle comunicazioni elettroniche (telefono, fax e Internet).

3.2.3. La corrispondenza inviata dalle imprese ai privati costituisce la componente di gran lunga maggiore del traffico postale. Pertanto, le imprese interessate sono i clienti più importanti dei servizi postali, indipendentemente da come venga prodotta la corrispondenza (in modo tradizionale o per via elettronica). La maggior parte degli invii consiste in pubblicità diretta per corrispondenza, fatture o estratti conto. Tali invii, fatta eccezione per giornali e riviste, non sono sempre soggetti a rigorosi limiti temporali, ma sono spesso sensibili ai prezzi.

L'osservazione di cui sopra non riguarda colli e pacchi contenenti merce inviata dalle imprese ai privati tramite servizi ordinari o a valore aggiunto, a seconda delle esigenze commerciali.

3.2.4. Solo il 5 % di tale traffico si muove nella direzione opposta, cioè dai privati alle imprese. I giornali e le riviste vengono letti, le fatture archiviate, la pubblicità gettata via e non tutti i conti vengono pagati a mezzo posta. Esistono alternative quali il bonifico bancario, l'addebito diretto, i servizi bancari via telefono e i servizi bancari via Internet che si stanno attualmente sviluppando. Vi è inoltre una certa quantità di traffico di ritorno sotto forma di ordini per corrispondenza.

3.2.5. La quota della corrispondenza tra privati pari al 5 %, sembra modesta a prima vista, ma la corrispondenza epistolare è un'arte in via di estinzione, sostituita dal telefono (principalmente) e in certa misura dal fax e dalla posta elettronica. Per la maggior parte, il traffico tra privati consta di comunicazioni formali: nascite, decessi, matrimoni, auguri di Natale e di compleanno, inviti e relative risposte, ringraziamenti, cartoline dai luoghi di vacanze. Le comunicazioni urgenti vengono generalmente effettuate per telefono.

3.2.6. Da questa analisi si evince che il 90 % del traffico è di natura commerciale e che gli invii effettuati o ricevuti da privati non sono sempre soggetti a rigorosi limiti di tempo. Le consegne rapide sono disponibili come servizio espresso. In quest'ultimo settore, i corrieri espressi hanno un ruolo predominante in numerose città nel campo della corrispondenza commerciale.

3.2.7. È probabile che in futuro le comunicazioni interpersonali, siano esse private o commerciali, avvengano a mezzo telefono, mentre il servizio postale sarà impiegato per le comunicazioni formali. La telefonia mobile sta trasformando e promuovendo dei modelli di utilizzazione del telefono.

3.2.8. Il Comitato nutre particolari preoccupazioni per le condizioni degli anziani della generazione attuale, specie per quanto riguarda la loro capacità di adeguarsi alle nuove forme di comunicazione elettronica. Comprende perfettamente quanto sia di conforto per gli anziani mantenere comportamenti che sono loro familiari. Il telefono costituisce comunque un'efficace alternativa, in particolare per quanti hanno difficoltà a leggere e scrivere.

3.2.9. La posta elettronica continuerà a sostituire la corrispondenza commerciale formale, nonché a penetrare il mercato della corrispondenza personale. La corrispondenza commerciale formale avviene sempre più per via elettronica.

3.2.10. La consegna di articoli ordinati a mezzo posta elettronica fornirà una nuova opportunità alle agenzie di recapito nel settore delle spedizioni da imprese a privati. Il recapito dei vari tipi di merce può essere più o meno urgente. A lungo termine la copertura di servizi del genere può divenire significativa nel contesto della copertura universale.

3.2.11. È possibile che tali tendenze modifichino la nostra concezione della natura e della struttura del servizio universale.

3.2.12. In tutti gli Stati membri vi è accesso universale all'acquisto di francobolli ed alle caselle postali. Condizioni di accesso più complesse riguardano invece i pacchi e gli altri servizi. Questi vanno resi fisicamente accessibili a ragionevole distanza dalle abitazioni e dalle imprese.

3.2.13. Per garantire la competitività dei servizi postali occorre che i responsabili della gestione siano liberi sotto il profilo commerciale per quanto riguarda le modalità di fornitura dell'accesso universale.

3.2.14. La decisione relativa a dove e come fornire l'accesso universale ai servizi postali dovrebbe rientrare nella libertà commerciale concessa ai gestori degli uffici postali. Ovviamente la funzione fondamentale di accesso al servizio postale può essere assicurata grazie ad uffici di vario tipo, compresi quelli mobili.

### 3.3. *Il finanziamento del servizio universale*

3.3.1. La Commissione osserva che la riduzione a 50 g del limite relativo ai servizi riservati riguarderà solo il 16 % degli invii. A suo giudizio, se tale limite venisse elevato al di sopra dei 50 grammi, la quota del mercato aperta alla concorrenza sarebbe troppo modesta per interessare i potenziali concorrenti. Anche con un limite di 50 grammi, la Commissione prevede che gli attuali operatori realizzeranno un'efficace concorrenza per le quote di mercato. I regimi postali esistenti sostengono che tutti i loro profitti provengono dalla suddetta fascia del 16 % e che un abbassamento a 50 grammi del limite metterebbe in pericolo il servizio universale, perché i profitti non sarebbero sufficienti a pagarlo. Affermano, di conseguenza, che vi sono dei rischi per l'equilibrio economico del fornitore del servizio universale e per il livello di occupazione.

3.3.2. Il Comitato è ben consapevole del fatto che, date le differenze geografiche e demografiche esistenti tra Stati membri e tra le regioni, l'economia del servizio universale subirà sollecitazioni differenti in ogni Stato membro. Come ha già affermato in passato, il Comitato ritiene che la liberalizzazione debba essere progressiva e controllata.

Pertanto sarebbe più opportuno prendere in considerazione una tappa intermedia tra la situazione attuale e quella proposta dalla Commissione ed eseguire, prima di qualsiasi nuova iniziativa, uno studio approfondito per accertare eventuali conseguenze sul servizio universale e la qualità del servizio e per misurarne obiettivamente l'impatto sociale ed economico, in particolare in termini di occupazione e di coesione.

3.3.3. Mantenendo l'integrità economica del servizio universale se ne accrescono le possibilità di successo. È essenziale che il servizio universale non venga privato del suo valore dall'introduzione di dubbi servizi «speciali». Tali servizi «ibridi» non dovrebbero essere esclusi dal servizio universale nel settore riservato, a meno che non siano espressi. Il Comitato ritiene che la definizione dei servizi speciali contenuta nella proposta di direttiva dovrebbe essere resa più restrittiva, in modo da proteggere il contenuto economico del servizio universale. In effetti, la definizione proposta è così ampia che qualsiasi concorrente che definisca i propri servizi come «speciali» potrebbe aggirare il settore riservato, mettendo a rischio l'attuabilità economica del servizio universale.

3.3.4. Esaminando la struttura dei costi e dei prezzi dei servizi attuali si può migliorare la sostenibilità economica del nuovo servizio. Occorre inoltre considerare il costo della qualità. Dopo la liberalizzazione delle telecomunicazioni, lo squilibrio tra i prezzi locali e quelli a lunga distanza è divenuto palese. È probabile che nel servizio postale esistano squilibri

simili. Accrescendo la redditività attraverso il controllo dei costi e la determinazione dei prezzi si rendono gli operatori storici meno vulnerabili ad un'erosione graduale.

3.3.5. Un altro rischio per l'integrità del servizio universale deriva dalla liberalizzazione della posta transfrontaliera in uscita. Essa potrebbe favorire pratiche di reimpostazione, in particolare per quanto riguarda i servizi postali interni all'ingrosso. È pertanto necessario ai fini della fornitura del servizio universale che la posta transfrontaliera in uscita possa continuare a essere riservata nei limiti di peso e di prezzo stabiliti.

3.3.6. D'altro canto il Comitato è preoccupato per il possibile abuso di qualsiasi posizione dominante. La contabilità dev'essere trasparente e occorre evitare le sovvenzioni incrociate per tutti gli operatori presenti sul mercato.

3.3.7. Il Comitato constata che, secondo la Commissione, un fondo di compensazione potrebbe coprire efficacemente i costi residui derivanti dalla fornitura del servizio universale.

#### 3.4. Servizio universale e liberalizzazione

3.4.1. Il Comitato valuta positivamente l'obiettivo di completare il mercato interno dei servizi postali salvaguardando al tempo stesso il servizio universale, conformemente alla direttiva sui servizi postali e alle conclusioni del vertice di Lisbona.

3.4.2. Sottolinea che il funzionamento del servizio universale costituisce una priorità e richiama l'attenzione sull'esigenza di fare in modo che la liberalizzazione non sia tanto rapida da compromettere l'equilibrio finanziario degli operatori del servizio universale e da danneggiare gli interessi della comunità, tra cui l'universalità, la continuità e il pieno accesso al servizio da parte degli utenti. Occorre inoltre tenere conto del fatto che tutti gli utenti, comprese le PMI, hanno bisogno di servizi postali di qualità elevata, disponibili in tutta la Comunità a prezzi abbordabili.

3.4.3. Il Comitato è in linea di principio a favore della liberalizzazione. Accetta pertanto la decisione della Commissione in merito ad un'ulteriore apertura del mercato. Tuttavia, nelle fasi successive occorre tenere conto dell'esperienza maturata nella prima fase e di una valutazione della fornitura del servizio universale e del suo adattamento agli sviluppi tecnologici e al mutare delle richieste dei consumatori.

#### 4. Occupazione e crescita economica

4.1. Le considerazioni macroeconomiche in favore della liberalizzazione sono interessanti dal punto di vista concettuale. C'è un'analogia con la liberalizzazione dell'industria delle telecomunicazioni. Nel settore delle telecomunicazioni vi è stato un calo dell'occupazione e un incremento di attività. I clienti hanno tratto grande beneficio dalle nuove tecnologie e dai nuovi servizi, mentre in tutta la catena del valore, le imprese di nuova costituzione hanno creato numerosi posti di lavoro. Ma anche tali sviluppi hanno avuto conseguenze negative per molti ex dipendenti delle telecomunicazioni.

4.2. Nel caso dei servizi postali vi sono opportunità tecnologiche complementari ai servizi esistenti. La transizione è dunque più difficile sia per gli operatori storici che per i loro dipendenti. Pertanto il processo di liberalizzazione dev'essere gestito e controllato con cautela.

#### 4.3. Servizi postali e occupazione

4.3.1. Degli esperti in rappresentanza dei sindacati e delle organizzazioni dei lavoratori postali hanno discusso la base statistica da cui la Commissione ha ricavato i dati sull'occupazione utilizzati a sostegno della proposta di direttiva. Ai fini della discussione della proposta sarebbe utile che i dati della Commissione venissero pubblicati.

4.3.2. Secondo i dati forniti dalla Commissione, attualmente circa 1,3 milioni di persone lavorano presso i fornitori del servizio universale, mentre circa 400 000 sono occupate presso operatori postali privati. La riduzione complessiva degli addetti del settore tra il 1997 ed il 2007 dovrebbe essere pari all'8,4 % circa, indipendentemente dall'ulteriore liberalizzazione.

4.3.3. Tra i cinque fattori di cambiamento (domanda, passaggio al mezzo elettronico, adeguamento organizzativo, automazione/nuove tecnologie e liberalizzazione) la Commissione ritiene che l'introduzione della concorrenza abbia un impatto occupazionale minore degli altri.

4.3.4. Il Comitato riconosce la validità del giudizio della Commissione secondo cui:

- a) la forza lavoro degli operatori storici dev'essere riorganizzata e riqualificata per la società dell'informazione;
- b) grazie all'apertura graduale del mercato, ciò può avvenire in maniera progressiva.

4.3.5. Il Comitato invita tuttavia alla cautela. Gli Stati membri devono programmare la liberalizzazione in modo da utilizzare proficuamente la prossima fase per gestire lo sviluppo dei servizi postali e le relative dinamiche occupazionali.

#### 4.4. *Occupazione e crescita economica*

4.4.1. Il parere elaborato dal Comitato per il Vertice di Lisbona «Verso un'Europa dell'innovazione e delle conoscenze»<sup>(1)</sup> descrive la sfida e l'opportunità economica che si presentano all'Europa in questo momento. Il Comitato ha invitato la Commissione e gli Stati membri a muoversi rapidamente per adattarsi al nuovo modello ed accelerare l'avvento della New economy. In tale contesto il Comitato condivide il giudizio espresso dalla Commissione nella comunicazione «I servizi d'interesse generale in Europa»<sup>(2)</sup>, secondo cui «(...) Il carattere evolutivo del servizio universale consentirà l'accesso a tutti gli utilizzatori di tali servizi».

4.4.2. I servizi postali hanno un ruolo di primo piano nella rivoluzione in corso. Essi hanno costituito i tendini della vecchia economia, dalla rivoluzione industriale in poi. Devono ora divenire il sistema nervoso della New economy. Il settore postale, che offre una fondamentale infrastruttura di comunicazioni di grande importanza economica e sociale, deve svilupparsi in parallelo con i principali cambiamenti in corso, per non rischiare di restare indietro ed essere sempre più associato alle tecnologie del passato.

4.4.3. I servizi postali si trovano nel punto di convergenza di tre mercati essenziali per l'economia europea: comunicazioni, pubblicità e trasporti/logistica. Questi mercati sono in gran parte già aperti alla concorrenza e stanno vivendo una fase di rapido sviluppo sospinto dalle esigenze del mercato, dai cambiamenti tecnologici e dalla convergenza tra i settori dei mezzi di informazione, dell'informatica e delle telecomunicazioni. In particolare, il commercio elettronico crea nuove opportunità per i trasporti e la logistica, dato che le merci, persino i generi alimentari, vengono consegnate direttamente ai clienti. Grazie a ciò è in corso un mutamento delle modalità di distribuzione. I servizi postali dovrebbero essere messi in condizione di competere, ma possono farlo solo a condizione che il relativo mercato interno sia aperto alla concorrenza.

4.4.4. Con servizi postali inefficienti, la circolazione di beni e servizi nell'UE non può essere ottimale e la crescita economica e l'occupazione ne risentirebbero. In mancanza di servizi postali di prim'ordine, l'UE non potrà beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dal commercio elettronico. Il Comitato ritiene importante che nel processo di liberalizzazione dei servizi postali si tenga pienamente conto degli impatti economici e occupazionali su tutti i settori del mercato.

#### 5. **Questioni sociali collaterali**

5.1. L'attività dei servizi postali, che costituiscono il primo dei servizi pubblici, ha creato in tutte le regioni degli Stati membri una presenza di grande importanza politica e sociale.

5.2. Nelle zone rurali o a bassa densità di popolazione la presenza dei postini fornisce un importante contributo alla coesione sociale e alla vita di comunità, mentre gli uffici postali locali possono rivestire un'importanza politica e sociale che va ben al di là della mera funzione di fornire punti di accesso al sistema postale.

5.3. Infatti, la rete di distribuzione costituita dagli uffici postali è divenuta una struttura commerciale separata dall'attività postale. Gli uffici postali sono gradualmente diventati il punto di accesso ad una serie di servizi pubblici, tra cui le casse di risparmio, la previdenza sociale, il rilascio di licenze ecc.

5.4. Vi è attualmente una tendenza al declino di tali servizi, dal momento che i mezzi elettronici e le possibilità di trasferire denaro allontanano tali transazioni dagli uffici postali.

5.5. D'altro canto, in numerosi centri in cui spesso le banche sono state sostituite da sportelli automatici, i negozi hanno ceduto il passo ai supermercati, i pub e i bar hanno risentito negativamente della legislazione in materia di guida sotto l'effetto dell'alcool e le chiese si sono svuotate, la perdita degli uffici postali verrebbe percepita come qualcosa di altamente negativo. Sotto alcuni punti di vista la sparizione dei punti di vendita dai piccoli centri comporta un autentico rischio di emarginazione.

5.6. La situazione differisce da uno Stato membro all'altro per motivi geografici, di concentrazione demografica o inerenti ai modelli di distribuzione. Spesso, i problemi di «ritiro» sono acuiti anche da un accesso limitato ai trasporti pubblici.

5.7. Queste problematiche sociali richiedono un intervento urgente. Occorrono iniziative locali e nazionali ed eventualmente soluzioni non convenzionali. La collaborazione si impone in particolare per quanto riguarda punti di vendita, trasporti e sistemi di consegna, ed il servizio postale ha un ruolo da espletare in materia.

5.8. Pur sostenendo la liberalizzazione dei servizi postali, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione, del Consiglio e del Parlamento su questi aspetti collaterali. È indispensabile porvi rimedio contestualmente alla liberalizzazione dei servizi postali.

<sup>(1)</sup> GU C 117 del 26.4.2000.

<sup>(2)</sup> Cfr. COM(2000) 580 def. (Allegato I).

## 6. Conclusioni

6.1. Le questioni principali sono state evidenziate al capitolo 1 — Introduzione. Il Comitato concorda sulla necessità che la liberalizzazione dei servizi postali vada avanti con cautela in vista del conseguimento dell'obiettivo finale del mercato unico dei servizi postali, tenendo conto dei seguenti aspetti:

- l'integrità, il mantenimento e la continuità dello sviluppo del servizio universale, che per il Comitato costituiscono delle priorità;
- considerazioni d'ordine occupazionale in genere, e relative ai lavoratori del settore postale in particolare;
- la natura e la portata della partecipazione dei servizi postali nella nuova economia;
- la composizione dei conflitti sociali connessi alla presenza storica degli uffici postali e dei lavoratori del settore nelle zone rurali e scarsamente popolate.

6.2. Il Comitato sollecita pertanto la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento a prestare la debita considerazione

alle problematiche identificate e ad inserirne la gestione ed il controllo nel processo di liberalizzazione.

6.3. Il Comitato sottolinea in particolare il fatto che le priorità consistono, da un lato, nel mantenimento e nello sviluppo del servizio universale, tenendo conto dell'evoluzione delle esigenze sociali ed economiche e delle tecnologie, e dall'altro nel contributo attivo dei servizi postali alla coesione economica e sociale. Sarebbe pertanto opportuno prendere in considerazione una tappa intermedia tra i limiti attuali e quelli proposti dalla Commissione.

6.4. Il Comitato ammette che tali aggiustamenti richiedono un certo tempo ed accetta quindi la proposta della Commissione di presentare i progetti per la prossima fase di liberalizzazione nel 2005, dopo un esame dell'impatto delle misure da adottare nel 2003.

6.5. Il Comitato ha sottolineato le preoccupazioni espresse da numerose parti in causa in merito ai dati della Commissione. Invita la Commissione ad una maggiore trasparenza in tale contesto.

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

---

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «PRISM 2000» (Osservatorio del mercato unico)**

(2001/C 116/23)

Il 13 luglio 2000, conformemente all'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale ha deciso di elaborare un parere sul tema «PRISM 2000» (Osservatorio del mercato unico).

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo dei relatori Liverani e Glatz, in data 27 settembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il seguente parere nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria (seduta del 29 novembre 2000).

**1. Osservazioni preliminari**

1.1. L'Osservatorio del mercato unico europeo (OMU) ha deciso di evidenziare le azioni associative, condotte in loco, che vale la pena diffondere più ampiamente all'interno del mercato unico, in quanto stimolanti, innovative, esemplari e coronate da successo. A tale scopo l'OMU sta redigendo un inventario delle migliori pratiche attraverso la banca dati PRISM (Progress Report of Initiatives in the Single Market).

Scopo del parere del Comitato è fornire un quadro per l'aggiornamento costante della banca dati PRISM, tramite un'indagine su scala europea. Si tratta di una prima relazione in materia, poiché il progetto PRISM sarà oggetto di un aggiornamento annuale attraverso un parere di valutazione che tratterà il bilancio degli ostacoli ancora esistenti nel mercato unico<sup>(1)</sup>.

1.2. L'inchiesta PRISM ha già identificato un centinaio di iniziative in diversi settori, che contribuiscono ad agevolare il funzionamento del mercato unico. Tali iniziative potranno essere consultate tramite la banca dati interattiva PRISM, accessibile tramite il sito web del Comitato economico e sociale (<http://www.esc.eu.int>).

<sup>(1)</sup> Gli elementi esaminati dal presente documento provengono da diverse fonti:

- nazionali, a livello di OMU;
- nazionali, attraverso visite specifiche ai Centri di coordinamento creati negli Stati membri;
- iniziative regionali (parere «PRISM — Iniziative regionali»);
- iniziative transfrontaliere (parere «PRISM — Iniziative transfrontaliere»);
- indagini presso i diversi organismi;
- ricerca tramite Internet e altre fonti di informazione e
- Agenzie europee.

1.3. La banca dati PRISM raccoglie le iniziative riguardanti il mercato unico che rientrano nelle seguenti quattro categorie:

- A. Informazione e sostegno
- B. Procedure per risolvere problemi
- C. Partenariato
- D. Accordi, codici di condotta.

1.4. Le iniziative recensite da PRISM sono associative e senza scopo di lucro diretto; ne sono escluse tutte le iniziative a carattere industriale, finanziario o commerciale che dipendono direttamente dal mercato (sebbene anch'esse contribuiscano, evidentemente, a facilitarne il funzionamento); ne sono escluse anche le iniziative che si limitano ad una semplice rappresentanza di interessi locali o di categoria, senza uno specifico valore aggiunto. Queste iniziative riguardano, tutte o quasi, il mercato unico dei quindici, ma alcune interessano anche le relazioni con altri paesi direttamente associati al mercato unico (come lo Spazio economico europeo o i paesi candidati all'adesione).

1.5. Per quanto riguarda le iniziative, l'OMU ha cercato di prendere in considerazione diversi criteri, e in particolare:

- l'esemplarità (originalità, innovazione);
- il rapporto costi/benefici (bilancio, logistica);
- l'impatto (effetti diretti per i partecipanti, effetti potenziali per i non partecipanti);
- le prospettive (durabilità, possibili effetti di sinergia).

**2. Il mercato unico come fonte di numerose iniziative congiunte**

2.1. Pur rispettando i regolamenti e le direttive che fissano le regole del gioco, il ruolo delle iniziative intraprese dai

soggetti socioeconomici è quello di selezionare le più adeguate e di tradurle in realizzazioni concrete in loco, ovvero investimenti, scambi, posti di lavoro e partenariati.

2.2. Le iniziative coinvolgono tutti i livelli (europeo, nazionale, regionale, locale e transfrontaliero) ed i loro promotori sono molteplici (Commissione europea, pubblici poteri, imprese, organizzazioni professionali o sindacali, altre associazioni della società civile).

2.3. Le iniziative rispondono a esigenze relative ai settori più vari della vita economica e sociale, e consentono in particolare di creare partenariati a tutti i livelli. La maggior parte di esse mira ad incoraggiare le imprese che incontrano problemi nell'ambito del mercato unico o che desiderano trarre il massimo profitto dalle possibilità da esso offerte.

2.4. La combinazione delle possibilità offerte dal mercato unico e l'estensione delle competenze e dei programmi comunitari eliminano a poco a poco le barriere stagne esistenti fra attività europee e attività nazionali e locali, conferendo un contenuto sempre più europeo a numerose iniziative prese in loco.

2.5. È importante rilevare che la maggior parte delle iniziative contenute nella banca dati PRISM è recente; il 50 % risale agli ultimi cinque anni e l'80 % agli ultimi dieci anni.

2.6. *Il numero e la varietà di queste iniziative continuano a crescere*

2.6.1. Le maggiori libertà offerte agli operatori sul mercato unico generano un notevole aumento delle iniziative, in termini di quantità e di diversità.

2.6.2. Gli aiuti comunitari, in numero crescente, sono stati spesso all'origine di iniziative di partenariato mirate ad un loro adeguato utilizzo (in particolare nelle regioni che beneficiano di aiuti prioritari da parte dell'UE).

2.6.3. Anche il bisogno di associarsi per beneficiare meglio del mercato unico è stato determinante, in presenza o meno di aiuti pubblici.

2.6.4. L'introduzione dell'euro, che faciliterà le transazioni e le comparazioni, conferirà un maggiore impulso allo sviluppo di tali iniziative.

2.6.5. Grazie alle possibilità offerte da Internet le informazioni vengono diffuse e i contatti sono agevolati, il che contribuisce a questo sviluppo.

2.6.6. Anche la preparazione all'ampliamento è all'origine di un numero crescente di iniziative che agevolano il recepimento dell'acquis comunitario da parte dei paesi candidati e che intensificano gli scambi.

2.6.7. A partire da una certa massa critica, che è stata oggi raggiunta, le iniziative si alimentano fra loro con l'effetto di sviluppare contatti e reazioni a catena.

### 3. Le origini delle iniziative

3.1. La Commissione europea non solo è stata all'origine di un numero crescente di direttive e di regolamenti; ha anche accompagnato questa nuova regolamentazione con programmi di sostegno ai soggetti socioeconomici, con la creazione di partenariati e di reti. Le iniziative hanno mirato in particolare ai seguenti obiettivi:

- a) sostenere gli operatori economici, in particolare le PMI, attraverso gli Euro-info-centres (EIC), la cui rete (273 punti) si è sviluppata in tutte le regioni dell'Unione, in particolare all'interno di organizzazioni professionali, di camere di commercio e di amministrazioni regionali (con delle estensioni anche nei paesi associati). Questa iniziativa è stata particolarmente incisiva, dato che ha consentito tra l'altro di sostenere numerose imprese nell'ambito del mercato unico, ma complessivamente le PMI non conoscono abbastanza gli EIC. Sarebbe dunque opportuno lanciare una nuova campagna europea di informazione riguardante gli EIC, anche perché presentano una struttura e caratteristiche che permetterebbero di farne degli «sportelli unici» di informazione delle imprese e degli ambienti socioprofessionali sul mercato unico e sulle varie iniziative comunitarie;
- b) condurre indagini per contribuire a stimare, attraverso quadri di valutazione semestrali, lo stato di avanzamento del mercato unico. Tali indagini consentono agli imprenditori presenti sul territorio di partecipare direttamente alla valutazione della situazione del mercato unico, ed in particolare di precisare la scala di importanza e la natura degli ostacoli cui sono confrontati;
- c) informare i consumatori attraverso una rete di appositi Eurosportelli, che è ancora a uno stadio sperimentale ma che merita di essere sviluppata ulteriormente (esistono 11 centri);
- d) creare una rete per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo cercando di promuovere processi rapidi, semplici e poco onerosi mirati a raggiungere un accordo fra le due parti. Poiché questa rete è ancora allo stadio di progetto, sarebbe più opportuno garantirne l'omogeneità su scala europea;

- e) sviluppare delle cooperazioni sociali transfrontaliere con i centri EURES, che hanno già consentito di intraprendere azioni innovatrici che agevolano la messa in atto di mercati del lavoro transfrontalieri (esistono 18 centri);
- f) osservare le evoluzioni dei mercati del lavoro attraverso un osservatorio europeo dell'occupazione, che ha permesso di sviluppare una cooperazione operativa fra la Commissione e le amministrazioni sociali degli Stati membri;
- g) promuovere scambi di studenti, di insegnanti e di ricercatori, che hanno conosciuto una considerevole espansione in tutta l'Unione nell'ultimo decennio, in particolare attraverso i programmi Socrates e Leonardo;
- h) dialogare con i cittadini, ma anche con gli ambienti imprenditoriali, attraverso campagne di informazione e di dialogo, riguardanti in particolare i loro diritti nell'ambito del mercato unico;
- i) informare in permanenza gli europei sullo stato di avanzamento delle azioni comunitarie attraverso la banca dati Europa, che si colloca attualmente al primo posto tra i siti Internet più consultati in Europa;
- j) risolvere direttamente i problemi relativi agli ostacoli attraverso i centri di coordinamento per il mercato unico creati in ogni Stato membro (cfr. punto 3.2);
- k) promuovere scambi di dipendenti pubblici fra Stati membri, in particolare nel quadro della cooperazione doganale; ultimamente tuttavia questi sembrano essere rimasti in secondo piano, e meriterebbero di essere rilanciati su basi più ambiziose, in particolare viste le crescenti responsabilità congiunte che gli Stati membri saranno chiamati ad assumere per migliorare il funzionamento del mercato unico;
- l) intraprendere tentativi di semplificazione normativa, coinvolgendo direttamente gli utenti della regolamentazione attraverso i progetti SLIM e BEST. Tali progetti rimangono tuttora ad uno stadio soprattutto sperimentale, con risultati ancora insufficienti in termini di effetti reali sulla regolamentazione, in particolare a causa dei ritardi delle relative decisioni al Consiglio e al Parlamento. Appare indispensabile garantire loro un miglior seguito reale e promuoverli su più ampia scala;
- m) organizzare un controllo e un monitoraggio tecnico, attraverso le agenzie europee create in diversi paesi dell'Unione, riguardanti vari aspetti particolari del mercato unico (medicinali, marchi, ambiente, formazione ecc.);
- n) sviluppare partenariati transregionali (Europartenariato, Interprise ecc.) che meriterebbero attualmente di ottenere un nuovo impulso, in particolare con le nuove prospettive offerte dall'euro nel mercato unico;
- o) favorire i trasferimenti tecnologici, in particolare per le PMI, che si sono sviluppati grazie agli aiuti dei fondi strutturali, e in particolare con i programmi di sviluppo regionale e nell'ambito del programma quadro di ricerca e sviluppo, che coinvolge molte piccole imprese innovatrici incoraggiandone il partenariato con imprese più grandi e con i centri di ricerca;
- p) avviare lavori di infrastruttura attraverso le grandi reti transeuropee, che hanno tuttavia accumulato ritardi rispetto alle intenzioni iniziali, in particolare per ragioni amministrative e finanziarie, e che andrebbero accelerati ulteriormente.
- 3.2. Ogni Stato membro ha creato, sotto l'impulso della Commissione, dei centri di coordinamento per il mercato unico, nell'ottica di risolvere direttamente e bilateralmente fra Stati i problemi relativi agli ostacoli esistenti all'interno del mercato unico. Hanno inoltre creato dei punti di contatto mercato unico diretti ai cittadini ma anche alle imprese.
- 3.2.1. L'OMU ha iniziato a visitare questi centri di coordinamento allo scopo di verificarne il funzionamento e il tipo di problematica persistente. Segue una breve panoramica delle visite.
- Nel corso degli ultimi mesi sono state compiute visite presso i rappresentanti di otto centri di coordinamento:
- Berlino nel giugno 1999;
  - Londra e Dublino nel luglio 1999;
  - Helsinki e Stoccolma nel settembre 1999;
  - Roma nel marzo 2000;
  - Lisbona nel giugno 2000;
  - Parigi nel novembre 2000.
- 3.2.2. Le principali constatazioni emerse dalle varie riunioni possono essere riassunte nel seguente modo:
- a) la tendenza è quella di rivolgersi direttamente ai tribunali piuttosto che cercare una mediazione; tuttavia l'esistenza stessa di un punto di contatto stimola i querelanti a ritirare il proprio esposto.
- b) La principale difficoltà consiste nel divulgare le informazioni alle imprese, in particolare alle PMI.

- c) La maggior parte degli esposti deriva da una mancanza di informazione o da una cattiva interpretazione delle zone grigie della legislazione.
- d) La maggior parte delle imprese che incontrano difficoltà si rivolge piuttosto agli Eurosportelli, poiché generalmente non conoscono i centri di coordinamento.
- e) I contatti vengono di norma stabiliti direttamente fra le imprese e i centri di coordinamento, senza passare dalle organizzazioni nazionali.
- f) Le imprese che si rivolgono ai centri sono in genere quelle che incontrano problemi sui mercati stranieri; raramente si verifica l'inverso.
- g) I contatti personali fra tutti i centri presentano un vantaggio importante per quanto riguarda la soluzione dei problemi.
- h) Per quanto riguarda il contenuto, i problemi sorgono più spesso nei seguenti settori: l'assegnazione dei lavoratori a un impiego, il regime fiscale, il controllo della qualità dei prodotti, il riconoscimento reciproco, l'interpretazione divergente delle disposizioni legali e la libera circolazione dei beni e dei servizi.
- i) L'erroneo recepimento della legislazione europea è un problema fondamentale, soprattutto in settori quali: la certificazione ed in particolare le norme tecniche, l'agro-alimentare, la fiscalità diretta e indiretta e gli appalti pubblici.
- j) Per quanto riguarda le differenze fra le legislazioni, le peculiarità locali e regionali sono fonte di numerosi problemi.
- k) Un enorme numero di problemi riguarda i paesi candidati.
- 3.2.3. La presidenza ha giudicato utilissime queste visite e l'impressione generale è molto positiva, poiché i centri hanno risolto molti problemi concreti a un livello vicino agli utenti e sono riusciti a raggiungere una buona cooperazione con gli Stati membri creando una cooperazione fra gli Stati stessi.
- 3.3. Numerosissime iniziative sono state d'altronde intraprese dai soggetti socioeconomici, non solo in partenariato con la Commissione ma anche su base autonoma, con o senza il sostegno di aiuti pubblici:
- a) gli interlocutori sociali hanno avviato di loro propria iniziativa, in condizioni previste dal Trattato di Maastricht, un dialogo sociale europeo mirato alla conclusione di accordi contrattuali. Tre accordi sono già stati conclusi (congedo parentale, lavoro a durata determinata, lavoro a tempo parziale), e sono stati in seguito trasformati in direttive dal Consiglio. L'entrata in scena degli interlocutori sociali costituisce un'importante evoluzione con un forte potenziale di sviluppo in prospettiva, poiché apre la strada all'affermarsi di un'Europa che lascerà maggiore spazio al contratto collettivo e all'autoregolamentazione associativa;
- b) si sono formati nell'Unione europea oltre 600 comitati aziendali europei, molti dei quali hanno anticipato le disposizioni della direttiva;
- c) sono stati realizzati nelle regioni dell'Unione europea 60 patti territoriali per l'occupazione, creando nuovi partenariati locali;
- d) diverse migliaia di norme europee sono state create dagli organi europei di normalizzazione (CEN, Cenelec e ETSI), e ciò rappresenta uno sviluppo di per sé considerevole, indispensabile per garantire la coesione normativa dell'Unione anche se il numero di norme nazionali, invece di diminuire, continua a svilupparsi su una scala ancora più ampia;
- e) l'Ufficio europeo dei brevetti ha rilasciato 480 000 brevetti europei, che consentono già ai loro detentori di beneficiare di una protezione intellettuale e industriale negli Stati membri di loro scelta, anche se solo il brevetto comunitario, molto atteso pur restando ancora allo stato di progetto, offrirà una copertura integrale da parte europea a costo ridotto;
- f) i riconoscimenti reciproci sono agevolati da accordi di certificazione conclusi su scala europea, che restano tuttavia insufficienti e che dovranno assolutamente svilupparsi maggiormente nel corso dei prossimi anni;
- g) numerose indagini sul mercato unico sono state condotte in molti Stati membri, spesso per iniziativa o in partenariato con le organizzazioni dei datori di lavoro, completando molto utilmente le indagini della Commissione;
- h) le prospettive di attuazione di un mercato borsistico europeo a seguito dell'introduzione dell'euro ha giustificato varie iniziative, in particolare Euronext fra Parigi, Bruxelles e Amsterdam. Nel prossimo futuro avranno luogo degli sviluppi strategici in questo settore, in particolare per il fatto che l'unione economica e monetaria, sullo sfondo della mondializzazione, richiede ineluttabilmente una maggiore unificazione del mercato borsistico europeo;
- i) si sono formate a livello europeo associazioni di giovani imprenditori («imprese junior», ecc.);

- j) si sono costituite diverse associazioni per la promozione del capitale di rischio al fine di sostenere soprattutto le «start up» della nuova economia e le PMI. L'accelerazione tecnologica, in particolare con l'informatizzazione, diventa quindi un motivo e una fonte importante di iniziative innovatrici europee;
- k) sono stati adottati codici europei di condotta per le associazioni e per le imprese onde consentire un'armonizzazione dei metodi di lavoro all'interno del mercato unico;
- l) la promozione e l'inquadramento del commercio elettronico sono oggetto di un'autoregolamentazione crescente, per garantire regole etiche e una migliore tutela del consumatore. Si tratta di un'evoluzione importante, destinata a intensificarsi;
- m) si sono recentemente creati dispositivi per agevolare il mecenatismo di impresa su scala europea, e ciò costituisce un'innovazione economica e culturale che merita una menzione particolare;
- n) sono state intraprese azioni di assistenza e di cooperazione giuridica fra organizzazioni professionali, sindacati, associazioni di avvocati. Queste si sviluppano man mano che il grande mercato diventa una realtà dal punto di vista della libertà di circolare, di lavorare e di consumare passando da uno Stato membro all'altro;
- o) continuano a svilupparsi i partenariati per la cooperazione urbana ed i gemellaggi, che di per sé costituiscono iniziative già sperimentate da molto tempo, sia fra città piccole e medie che fra grandi metropoli. Scopo di tali iniziative è diffondere le esperienze in numerosi settori come l'ambiente, i trasporti, la sicurezza, la cultura ecc.;
- p) in generale sono sorti partenariati regionali e locali in moltissime regioni, che hanno contribuito a dare coesione a tutto il territorio dell'Unione tramite reti decentrate e attive di solidarietà e di scambi, mentre l'espansione degli uffici di rappresentanza delle regioni presso le istituzioni comunitarie (esistono attualmente 194 delegazioni) ha permesso di sviluppare contatti fruttuosi e di intensificare questi partenariati;
- q) cicli europei di formazione per i dipendenti pubblici vengono organizzati in diversi paesi europei, in particolare dal Centro europeo di Strasburgo, e sono destinati a svilupparsi date le prospettive di maggiore cooperazione fra le amministrazioni degli Stati membri nell'ambito del mercato unico;
- r) nel quadro del TABD (Transatlantic Business Dialogue) si è instaurato un dialogo transatlantico per gli ambienti d'affari europei, mentre si sono sviluppate altre tavole rotonde (cfr. Russia, Giappone) contribuendo a facilitare,

su una base europea coerente, i contatti e gli accordi commerciali dell'UE con i suoi principali partner.

#### 4. Effetti e limiti delle iniziative trattate

4.1. Si osserverà che moltissime iniziative sono mirate soprattutto a sostenere le piccole e medie imprese, che hanno spesso maggior bisogno di sostegno rispetto alle imprese più grandi per trarre pieno profitto dal mercato unico.

4.2. Le iniziative riguardanti altri settori o altri operatori sono di minore entità rispetto a quelle riguardanti le imprese. Esiste tuttavia un certo numero di iniziative di questo genere, volte in particolare a prendere in considerazione le preoccupazioni dei lavoratori. Le iniziative riguardanti i consumatori sono meno numerose.

4.3. Dal punto di vista del contenuto, si rileverà che molte iniziative intraprese recentemente riguardano i settori dell'Internet e del commercio elettronico, in cui occorre recuperare attualmente un netto ritardo in materia di informazione e cooperazione, particolarmente per le PMI.

4.4. Il messaggio principale che si può trarre da queste iniziative è il decentramento della gestione del mercato unico, che coinvolge sempre di più le organizzazioni socioprofessionali nonché le amministrazioni regionali e locali.

##### 4.5. I notevoli effetti positivi delle iniziative

4.5.1. Esistono già strumenti di informazione permanente e diretta per gli europei, che non comportano praticamente spese, come i siti Internet, e in particolare Europa, o le reti create in partenariato in tutta Europa; ciò rappresenta una vera rivoluzione rispetto alla situazione esistente ancora qualche anno fa.

4.5.2. Questa informazione diretta è uno stimolo permanente per gli europei a utilizzare tutte le libertà a loro disposizione, a prendere nuove iniziative, a far sì che il mercato unico diventi una realtà sempre più concreta.

4.5.3. Si sono sviluppati a tutti i livelli rapporti di partenariato che associano le istituzioni europee, gli Stati membri e gli interlocutori socioeconomici per conseguire obiettivi comuni.

4.5.4. La gestione del mercato unico diventa sempre più un compito condiviso, poiché le amministrazioni e le organizzazioni socioprofessionali acquisiscono un ruolo chiave come punti di collegamento per promuovere gli adeguamenti in loco.

4.5.5. Si diffondono spazi di libertà contrattuale e di autoregolamentazione, precursori di un nuovo governo europeo non più accentrato e «dall'alto verso il basso», ma pluralista e interattivo, addirittura «dal basso verso l'alto», che si rifà a un nuovo spirito di responsabilità.

4.5.6. Si sviluppa un vero e proprio mercato europeo del lavoro, in particolar modo nelle zone frontaliere, grazie agli scambi ed agli aiuti in questo settore.

4.5.7. Queste iniziative contribuiscono in maniera decisiva a eliminare gli ostacoli amministrativi e culturali che sussistono, al di là delle direttive giuridiche.

4.5.8. Esse costituiscono inoltre un ottimo strumento per rivelare gli ostacoli che sussistono, in particolare quelli giuridici, che queste iniziative incontrano ancora troppo spesso.

4.5.9. Le iniziative rappresentano un vivaio di buone pratiche, diffondendo le idee ed i successi e contribuendo a trasformare il mercato unico in uno spazio di innovazioni.

4.5.10. Tendono dunque a emergere, attraverso le azioni comuni nell'ambito del mercato unico e nei confronti dei mercati terzi, nuove identità comuni, transfrontaliere o autenticamente europee.

4.6. D'altra parte gli ostacoli riguardano diversi aspetti e non possono essere eliminati tutti con la stessa facilità:

#### 4.6.1. L'aspetto psicologico

- Gli europei (cittadini, consumatori, sindacati, imprenditori) non sono sempre consapevoli degli strumenti a loro disposizione, pur essendo questi già ampiamente diffusi;
- permangono inoltre differenze di lingua e di cultura, sebbene queste iniziative cerchino di superarle.

#### 4.6.2. L'aspetto giuridico

- L'ostacolo posto dalla mancanza di strumenti giuridici diventa sempre più manifesto con lo svilupparsi di queste iniziative (cfr. statuto della società europea, brevetto comunitario, eliminazione della doppia imposizione, ecc.).

#### 4.6.3. L'aspetto tecnico

- Spesso le iniziative sono ancora troppo isolate le une rispetto alle altre, e non sfruttano appieno le possibilità di sinergia con iniziative complementari;
- il rapporto costi/benefici delle iniziative intraprese, il loro grado di innovazione, di esemplarità e di efficacia per i partecipanti sono molto variabili, sebbene sia spesso difficile valutarli correttamente.

4.6.4. È stato possibile identificare una parte di questi ostacoli grazie all'indagine realizzata nel settembre del 1999 dalla Commissione europea presso più di tremila imprese, diverse per dimensioni, settore di attività e nazionalità. Sebbene in generale queste società abbiano riconosciuto una diminuzione degli ostacoli in termini di frequenza e di gravità, il Comitato ne ha selezionato un certo numero grazie alle sue varie audizioni:

- i costi supplementari generati dalla necessità di rendere compatibili prodotti e servizi con le peculiarità nazionali;
- l'eccesso di aiuti pubblici che favoriscono determinate imprese a scapito della concorrenza;
- le difficoltà collegate al sistema e alle procedure non omogenee relative all'IVA;
- le restrizioni all'accesso ai mercati e l'esistenza di reti esclusive;
- l'alto costo del finanziamento di operazioni transfrontaliere;
- la repressione insufficiente delle frodi fiscali e commerciali e delle azioni di pirateria e di contraffazione;
- la mancanza di certezza giuridica nei contratti e nelle transazioni transfrontaliere.

## 5. Raccomandazioni del Comitato

5.1. Le iniziative proliferano e per tale motivo l'obiettivo principale dell'iniziativa PRISM è quello di:

- stabilire dei criteri relativi alle migliori pratiche;
- eliminare gli ostacoli alle migliori pratiche;
- diffondere le migliori iniziative.

5.2. Tenendo conto di tali obiettivi, il Comitato chiede agli altri attori del mercato unico (istituzioni europee, Stati membri, regioni e organizzazioni socioeconomiche) di intensificare i propri sforzi nei seguenti settori:

5.2.1. Le istituzioni europee dovrebbero:

5.2.1.1. eliminare gli ostacoli tuttora incontrati dalle iniziative nell'ambito del mercato unico, creando la base giuridica necessaria (brevetto comunitario, statuto della società europea ecc.);

5.2.1.2. far sì che gli aiuti comunitari siano maggiormente legati alla promozione di partenariati innovatori che riuniscano gli operatori socioeconomici;

5.2.1.3. rilanciare determinate iniziative comunitarie per rispondere alle esigenze espresse dagli utenti, in particolare l'Ufficio di ravvicinamento delle imprese (BC Net e BRE), il programma Interprise o il programma Mattheus per lo scambio dei dipendenti pubblici;

5.2.1.4. promuovere nuove iniziative per far fronte all'acuirsi di certe esigenze, riguardanti in particolare il rafforzamento della sicurezza dei prodotti, la tutela dei consumatori, l'ambiente, la lotta contro la frode;

5.2.1.5. incoraggiare gli operatori socioeconomici a mettere a punto spazi contrattuali e di autoregolamentazione per definire meglio e completare le regole del mercato unico europeo.

5.2.2. Gli Stati membri e le regioni dovrebbero:

5.2.2.1. migliorare il funzionamento e la visibilità dei punti di contatto e dei centri di coordinamento, assicurandosi in particolare che tali organismi sono ben conosciuti dal pubblico e dalle imprese;

5.2.2.2. collaborare maggiormente fra loro e con la Commissione europea per agevolare il funzionamento del mercato unico, in particolare rafforzando la cooperazione delle amministrazioni per procedere a controlli congiunti;

5.2.2.3. assicurare la compatibilità delle regolamentazioni nazionali e locali a livello europeo e lo sviluppo del riconoscimento reciproco su scala europea;

5.2.2.4. verificare che la legislazione europea venga recepita in modo corretto e senza ritardi;

5.2.2.5. intensificare, nel ricorso agli aiuti comunitari, l'associazione dei soggetti socioeconomici e i partenariati atti ad assicurare il corretto funzionamento del mercato unico;

5.2.2.6. rafforzare l'impatto di queste iniziative in quanto mezzi di informazione pertinenti sulla situazione del mercato unico.

5.2.3. Le organizzazioni socioeconomiche dovrebbero:

5.2.3.1. sviluppare le iniziative e i partenariati nell'ambito del mercato unico, ispirandosi alle migliori pratiche nei rispettivi settori;

5.2.3.2. stabilire collegamenti fra le iniziative che presentano complementarità, cosa che ne rafforzerà l'impatto e le sinergie nell'ambito del mercato unico;

5.2.3.3. partecipare direttamente, attraverso i codici di condotta e gli accordi contrattuali, allo sviluppo di spazi di autoregolamentazione nella definizione e applicazione delle regole del mercato unico;

5.2.3.4. identificare i problemi che persistono e le esigenze che emergono e renderne conto agli organi competenti (in particolare alla Commissione europea e all'Osservatorio del mercato unico del Comitato economico e sociale).

Bruxelles, 29 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero»**

(2001/C 116/24)

Il Consiglio, in data 20 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 36 e 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il 17 ottobre 2000 l'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale ha incaricato la Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale, tenuto conto dell'urgenza dei lavori, ha nominato Bastian relatore generale il 30 novembre 2000 nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, e ha adottato, con 107 voti favorevoli, 13 contrari e 8 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il regime delle quote di produzione di cui al Regolamento (CEE) n. 1785/81 è stato più volte prorogato per quanto riguarda i settori dello zucchero, dell'isoglucosio e dello sciroppo di inulina. L'ultima proroga, che risale al 1995, abbraccia 6 campagne (1995/1996 — 2000/2001) e accoglie una serie di riforme importanti rese necessarie dall'accordo agricolo di Marrakech del 1994 che ha concluso i negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round. Il Regolamento riveduto è il n. 2038/99.

1.2. L'articolo 26, paragrafo 6, di tale Regolamento stabilisce quanto segue: «Il Consiglio adotta anteriormente al 1° gennaio 2001, secondo la procedura di cui all'articolo 37, paragrafo 2 del Trattato, il regime che si applica a decorrere dal 1° luglio 2001 alla produzione di zucchero, di isoglucosio e di sciroppo di inulina.»

1.3. La Commissione propone di prorogare la validità del Regolamento e di mantenere i prezzi attuali per le due campagne 2001/2002 e 2002/2003 alle seguenti condizioni:

- ridurre le quote di 115 000 tonnellate,
- sopprimere il sistema di compensazione delle spese di magazzinaggio,
- abolire il finanziamento del magazzinaggio di zucchero riportato o declassato per rispettare gli impegni GATT,
- abolire il sistema della scorta minima,
- riconsiderare la modifica automatica dell'aiuto di adattamento versato ai raffinatori di zucchero greggio preferenziale di origine ACP e indiana e dell'aiuto complementare versato ai raffinatori di zucchero greggio dei dipartimenti francesi d'oltremare,

- introdurre l'obbligo per gli Stati membri di garantire colture della barbabietola più compatibili con l'ambiente, di definire, qualora opportuno, requisiti ambientali da osservare e di trasmettere una relazione alla Commissione europea entro il 30 giugno 2002.

1.4. La Commissione europea intende inoltre avviare una serie di studi sul mantenimento o l'abolizione del regime delle quote, sul grado di competitività dei diversi settori agro-alimentari e sulla trasferibilità delle oscillazioni di prezzo. I risultati di tali studi, da concludere nel luglio 2002, l'avanzamento dei negoziati nel quadro dell'OMC e la revisione del regime dei cereali e dei semi oleosi dovrebbero consentire alla Commissione europea di rivedere il regime attuale.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il regime delle quote e il finanziamento tramite la riscossione di contributi alla produzione hanno consentito di soddisfare completamente la domanda interna, di alimentare un flusso di esportazioni stabile, di rispettare gli impegni presi dall'UE in sede di OMC e di avviare i negoziati di ampliamento dell'UE con i PECO candidati.

2.2. Il regime dei prezzi e i meccanismi di scambi con i paesi terzi hanno consentito di garantire un reddito appropriato ai produttori agricoli dei paesi CEE e ACP e un livello di attività adeguato ai produttori e ai raffinatori di zucchero.

2.3. La politica dei prezzi, caratterizzata in questi ultimi anni da una grande stabilità, ha consentito di mantenere i prezzi dello zucchero ad un livello paragonabile a quello di altri paesi avanzati. Dal 1985 ad oggi il prezzo è calato del 36 % (a valori costanti) e il consumo è coperto per tre quarti dai prodotti trasformati, il cui prezzo non risente delle variazioni di prezzo dello zucchero.

2.4. Il mercato comunitario non si è trovato esposto alle forti oscillazioni dei prezzi sul mercato mondiale; di conseguenza i produttori agricoli e gli industriali dello zucchero non hanno dovuto subire le gravi conseguenze sociali ed economiche derivanti dalle importazioni a basso prezzo provenienti da taluni paesi terzi.

2.5. Alle importazioni di zucchero dai paesi meno avanzati ACP e dall'India il regime europeo dello zucchero offre uno sbocco permanente essenzialmente al prezzo garantito europeo per un totale di 1 600 000 tonnellate che vanno ad aggiungersi alla produzione comunitaria.

### 3. Osservazioni specifiche

3.1. La proposta della Commissione europea abbraccia due campagne.

3.1.1. Il Comitato rimanda ai suoi precedenti pareri, in particolare quelli adottati, rispettivamente, nel novembre 1992 e nell'aprile 1993<sup>(1)</sup> in cui si diceva contrario ai regolamenti di breve durata riguardanti lo zucchero perché «alimentano un clima d'incertezza presso i produttori agricoli ed i trasformatori e non agevolano la presa di decisioni, specie in materia d'investimenti».

3.1.2. Il Comitato constata che la Commissione europea propone inoltre di far coincidere nel tempo la riforma dell'OCM/zucchero, la revisione intermedia del settore cereali/semi oleosi ed eventualmente anche la riforma del regime lattiero.

3.1.3. Il Comitato ritiene che gli impegni assunti a Berlino in materia di agricoltura e in particolare di prospettive finanziarie vadano rispettati.

3.1.4. Il Comitato invita il Consiglio a modificare la durata biennale proposta dalla Commissione europea in modo da far coincidere il periodo di validità del Regolamento con quello delle prospettive finanziarie adottate a Berlino, nel marzo 1999, dal Vertice dei capi di Stato e di governo.

3.2. Il Comitato constata con rammarico che le modifiche proposte dalla Commissione europea in materia di magazzino non sono state sottoposte a uno studio d'impatto. Si stupisce inoltre che disposizioni reputate molto utili nei regolamenti precedenti siano improvvisamente diventate inutili senza che la Commissione europea si sia data la pena di giustificare questo suo cambiamento di idee.

3.2.1. Il Comitato nutre dei dubbi riguardo all'entità delle economie di bilancio realizzabili con un'eventuale soppressione del sistema di compensazione delle spese di magazzino in quanto la riduzione delle uscite destinate a tale sistema comporta la perdita di entrate dovuta alla mancata riscossione dei relativi contributi.

3.2.2. La soppressione del regime di magazzino, inoltre, fa sorgere il rischio di una vendita della produzione agli organismi d'intervento a spese dei bilanci nazionali e comunitari, rende più difficile e aleatorio fissare il livello delle restituzioni all'esportazione e alla produzione, e comporta il pericolo di un'interruzione delle forniture a fine campagna.

3.2.3. Il Comitato rileva che il riporto di zucchero C consente di regolarizzare l'immissione di zucchero sul mercato comunitario e su quello mondiale, e merita pertanto di essere sostenuto.

3.2.4. Le disposizioni in materia di scorta minima offrono una garanzia di approvvigionamento di particolare utilità nelle zone deficitarie.

3.2.5. Il Comitato invita pertanto il Consiglio a mantenere le disposizioni in materia di magazzino.

3.3. Il Comitato constata che la proposta della Commissione europea di ridurre le quote di 115 000 tonnellate è inutile se si considera quanto disposto all'articolo 10 in termini di adeguamento annuale delle quote per adempiere gli obblighi assunti nel quadro del GATT, ritiene che questo abbassamento strutturale delle quote possa avere conseguenze negative qualora si verifichi un aumento del consumo e che possa essere mal accolto dalle regioni che chiedono un adeguamento delle quote o invocano misure atte a compensare eventuali handicap naturali.

3.4. Il Comitato ricorda che, nel settore dell'industria chimica, zucchero e amido sono in concorrenza tra loro. Si noti però che, mentre le restituzioni «amido» all'industria chimica sono interamente finanziate dal FEAOG senza contributi da parte dei produttori, le restituzioni «zucchero» all'industria chimica sono per lo più finanziate tramite i contributi dei produttori di barbabietole, canna da zucchero e zucchero. Il Comitato ritiene pertanto legittimo che il bilancio comunitario continui a farsi carico delle restituzioni alla produzione a favore di 60 000 tonnellate di zucchero utilizzate nell'industria chimica.

3.5. Il Comitato sottolinea che, al pari di qualunque altra attività agricola, la coltura della barbabietola deve sottostare alle disposizioni vigenti in materia ambientale a livello regionale, nazionale e comunitario.

3.5.1. Il Comitato ritiene che occorra promuovere la sostenibilità dell'agricoltura.

(1) GU C 19 del 25.1.1993 e GU C 161 del 14.6.1993.

3.5.2. La barbabietola è solo una delle colture comprese nella rotazione e non presenta rischi specifici. Il Comitato raccomanda pertanto una gestione sostenibile dell'ambiente di tipo non tanto settoriale, quanto piuttosto orizzontale e globale.

3.6. Il Comitato prende atto della posizione espressa dalla Commissione secondo la quale l'OCM dovrà tener conto dei negoziati di ampliamento.

3.6.1. Il Comitato constata che, con le sue disposizioni in materia di quote e di autofinanziamento, l'OCM attuale può soltanto agevolare l'ampliamento scongiurando eventuali eccedenze di produzione e una lievitazione delle spese di bilancio.

3.6.2. I paesi candidati, inoltre, stanno attualmente riorganizzando la produzione di barbabietole e l'industria dello zucchero per adattarsi all'ampliamento, e a tal fine, investono nella modernizzazione del settore barbabietola/zucchero. Al tempo stesso sono impegnati a recepire — su richiesta dell'UE — l'acquis comunitario, vale a dire le disposizioni e i meccanismi del regolamento in materia di zucchero. Un regolamento di troppo breve durata, la minaccia di ritoccare il regime delle quote o l'abbandono dei meccanismi di stabilizzazione dei prezzi come il finanziamento del magazzino e del riporto possono soltanto interferire con i negoziati d'adesione e frenare gli sforzi di adattamento attualmente in corso nei paesi candidati.

3.7. L'OCM/zucchero, alla luce delle riforme condotte nel 1995, garantisce il rispetto degli impegni assunti in sede di OMC.

3.7.1. Il Comitato constata tuttavia che i principali interlocutori dell'UE stanno facendo in qualche misura marcia indietro rispetto agli impegni presi. Si assiste ad un aumento

massiccio degli aiuti all'agricoltura erogati dagli Stati Uniti, i quali intendono abbandonare nel prossimo futuro il loro «Fair Act». L'Australia ha appena erogato aiuti massicci al settore dello zucchero, mentre il Brasile e la Thailandia annullano i debiti delle loro aziende produttrici di zucchero.

3.7.2. Il Comitato ritiene che occorra rispettare gli accordi di Berlino e il relativo mandato negoziale assegnato all'OMC che di conseguenza sia inutile giocare d'anticipo sui risultati dei negoziati attualmente in corso in sede di OMC e che, una volta conclusi tali negoziati, l'OCM potrà essere sottoposta agli adattamenti eventualmente necessari.

#### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato è pertanto favorevole ad un regolamento in materia di zucchero valido fino alla scadenza del 2006.

4.2. Insiste inoltre sul mantenimento delle disposizioni in materia di regime di compensazione delle spese di magazzino, ivi compreso il riporto.

4.3. Ritiene che sia inutile diminuire le quote e che non vi sia ragione di modificare le disposizioni finanziarie relative alle prime 60 000 tonnellate di zucchero utilizzate nell'industria chimica.

4.4. Il Comitato chiede inoltre di poter partecipare agli studi che la Commissione europea intende avviare per analizzare in particolare le critiche rivolte all'OCM/zucchero, la concentrazione nell'industria agro-alimentare e la trasmissibilità delle oscillazioni di prezzo dal produttore al consumatore.

Bruxelles, 30 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale****Emendamenti respinti**

I seguenti emendamenti che hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso dei dibattiti.

**Punto 3.1.4**

Sostituire con quanto segue:

«Il Comitato è favorevole al periodo di due anni proposto dalla Commissione al fine di includere lo zucchero nella prevista revisione intermedia dell'Agenda 2000, come deciso a Berlino nel marzo 1999».

*Motivazione*

Preparazione all'adesione.

*Risultato della votazione*

Voti contrari: 86, voti favorevoli: 29, astensioni: 3.

**Punto 4.1**

Modificare come segue:

«Il Comitato è pertanto favorevole a un regolamento in materia di zucchero valido fino al 2002/2003».

*Motivazione*

Per preparare per l'adesione e inserire lo zucchero nel riesame generale del trattamento riservato ai seminativi.

*Risultato della votazione*

Voti contrari: 89, voti favorevoli: 32, astensioni: 2.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori»**

(2001/C 116/25)

La Commissione, in data 27 aprile 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla relazione di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ataide Ferreira, in data 8 novembre 2000.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 30 novembre 2000, nel corso della 377ª sessione plenaria, con 85 voti favorevoli, 38 contrari e 11 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'adeguatezza dei principi classici libera volontà, dell'uguaglianza delle parti e della libertà di contrattazione, sintetizzati nell'espressione latina «pacta sunt servanda» figuranti in tutti i sistemi giuridici di diritto civile europeo, derivati o meno dal Codice napoleonico, per regolare con giustizia ed equità le relazioni contrattuali, in particolare con i singoli individui, è stata messa in discussione nel momento culminante dell'era industriale con l'avvento dei cosiddetti «contratti tipo» o «contratti di adesione»<sup>(1)</sup>. Caratterizzati fondamentalmente dalla «superiorità economica di una delle parti contraenti che la pone in condizione di imporre le clausole del contratto all'altra, dalla unilateralità delle clausole, concepite in special modo nell'interesse della parte più forte, e dalla invariabilità del testo negoziale, che mette la parte più debole dinanzi al dilemma «prendere o lasciare»<sup>(2)</sup>, i contratti di adesione sono all'origine di diversi problemi, soprattutto per quanto attiene alla formazione della volontà e al suo contenuto, espresso in condizioni generali non negoziate.

1.2. Vari paesi europei avevano adottato, in leggi separate o integrate nei rispettivi codici civili, disposizioni specifiche destinate ad ovviare all'ingiustizia dovuta all'utilizzazione di un certo tipo di clausole contrattuali, contenute in particolare nelle «condizioni generali» di contratti prestampati, le quali determinano un effettivo squilibrio tra le parti contraenti. La legge danese sulle pratiche commerciali risale al 1974, la AGB Gesetz tedesca al dicembre 1976, la «Unfair Contract Terms Act» inglese al 1977, il «Sale of Goods and Supply of Services Act» irlandese è stato pubblicato nel 1980, la legge

lussemburghese che individua venti tipi di clausole abusive è del 1983, e infine la legge portoghese sulle «clausole contrattuali generali» è stata pubblicata nel 1985.

1.3. A livello europeo, è stato il Consiglio d'Europa a formulare, il 16 novembre 1976, una raccomandazione relativa alle clausole abusive<sup>(3)</sup>. Sul piano comunitario, la questione è stata inizialmente sollevata nel primo Programma per una Politica dei Consumatori<sup>(4)</sup>. La Commissione ha poi ricevuto un mandato specifico del Consiglio, nell'ambito del secondo Programma del 1981, per elaborare un documento di riflessione sull'argomento<sup>(5)</sup>. La Commissione ha risposto alla richiesta con la comunicazione al Consiglio del 14 febbraio 1984<sup>(6)</sup>.

1.4. Il 27 luglio 1990, la Commissione ha presentato ufficialmente la sua proposta, trasformata in seguito nella Direttiva 93/13/CE del 5 aprile 1993<sup>(7)</sup>.

1.5. L'obiettivo della Direttiva 93/13/CE, enunciato chiaramente nel preambolo e nell'articolo 1 è il seguente: «ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti le clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e un consumatore» in quanto è parso necessario sopprimere le clausole abusive seguendo «criteri per valutare» o «regole uniformi» per facilitare il mercato interno e per tutelare il cittadino che acquisisce, in qualità di consumatore, beni e servizi mediante contratti disciplinati dalla legislazione di Stati membri diversi dal proprio».

(1) Fu il grande giurista francese Saleilles, nel 1901, a battezzare con questo nome le proposte di contratto dal contenuto prestabilito e non negoziabile; l'espressione è consacrata nei paesi di tradizione latina e viene tradotta «standard form contracts» nei paesi della common law.

(2) Carbonnier, «Droit civil» 6ª edizione, T4, 1969, pag. 53.

(3) Risoluzione 76 (47) del Consiglio d'Europa del 16.11.1976.

(4) Approvato con la Risoluzione del Consiglio del 14.4.1975.

(5) Punto 30: «La Commissione presenterà innanzi tutto un documento di riflessione nel quale illustrerà la problematica relativa a questo argomento e le diverse opzioni possibili al fine di armonizzare le condizioni di concorrenza sulle quali potrebbero incidere le disparità in questo settore» (Bollettino CE 5/81).

(6) COM(84) 55 def. — Bollettino CE Suppl. 1/84.

(7) GU L 95 del 21.4.1993.

1.6. Sono stati espressamente esclusi dal raggio d'azione della direttiva i seguenti contratti:

- contratti tra professionisti;
- contratti tra consumatori;
- contratti di lavoro;
- contratti relativi a diritti di successione e allo statuto familiare;
- contratti relativi alla costituzione e allo statuto delle società.

1.7. D'altro canto, dato il carattere di prescrizione minima previsto dall'articolo 8, la direttiva ha dato agli Stati membri la possibilità di escludere dai relativi documenti di trasposizione, tra le clausole oggetto di regolamentazione, le seguenti:

- clausole oggetto di negoziato individuale;
- clausole che riproducono disposizioni legislative o regolamentari imperative nonché principi o disposizioni di convenzioni internazionali;
- clausole che definiscono l'oggetto principale del contratto o la perequazione tra prezzo e remunerazione da un lato e i servizi o beni da fornire dall'altro, purché siano formulate in modo chiaro e comprensibile.

1.8. La direttiva ha inoltre stabilito un «elenco indicativo e non esauriente di clausole che possono essere dichiarate abusive» laddove sussistano le condizioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, vale a dire quando «malgrado il requisito della buona fede si determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto» (lista grigia).

1.9. La direttiva ha infine sancito la necessità che gli Stati membri provvedano a «fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive» tra i quali «disposizioni che permettano a persone o organizzazioni, che a norma del diritto nazionale abbiano un interesse legittimo a tutelare i consumatori, di adire le autorità giudiziarie o gli organi amministrativi competenti affinché stabiliscano se le clausole contrattuali, redatte per un impiego generalizzato, abbiano carattere abusivo» e, in caso affermativo, «applicano mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di siffatte clausole».

1.10. Gli Stati membri avevano l'obbligo di trasporre la Direttiva entro il 31 dicembre 1994.

1.11. Quasi cinque anni dopo tale data, tra il 1° e il 31 luglio 1999, la Commissione ha aperto un dibattito pubblico sulla valutazione e sulle prospettive future della Direttiva convocando a Bruxelles circa 300 esperti in diritto delle obbligazioni e del consumo, rappresentanti degli Stati membri e delle organizzazioni professionali e dei consumatori interessate nonché funzionari delle istituzioni comunitarie<sup>(1)</sup>.

1.12. Ai sensi dell'articolo 9 della direttiva, la Commissione avrebbe dovuto presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 31 dicembre 1999, una relazione sull'applicazione della direttiva stessa. Si tratta della relazione, datata 27 aprile 2000, oggetto del presente parere.

1.13. La relazione della Commissione persegue un duplice obiettivo: 1) procedere ad un'analisi critica non solo del regime istituito per armonizzare sul piano legislativo la definizione, la prevenzione e le sanzioni relative all'utilizzazione di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori ma anche del modo in cui la direttiva è stata trasposta, applicata e attuata negli Stati membri; 2) avviare un dibattito pubblico e lanciare un appello per contribuire alla revisione, ed eventualmente alla riformulazione, di tale regime.

## 2. Valutazione della relazione della Commissione

2.1. Va riconosciuto che la relazione, oltre ad essere di elevata qualità in termini tecnici e informativi, è stata pubblicata nel momento opportuno anche se, come si afferma nel documento stesso, alcuni Stati membri non possono vantare una grande esperienza nell'applicazione del regime istituito, avendo trasposto la direttiva solo in tempi molto recenti.

2.2. Giova inoltre rilevare lo sforzo effettuato per sintetizzare i vari contributi al dibattito sull'argomento, forniti nell'ambito della citata conferenza del 1°-3 luglio 1999. Va particolarmente sottolineata la formulazione di una serie di domande fondamentali all'interno della relazione come conseguenza della stessa conferenza.

2.3. Un'altra considerazione preliminare riguarda la necessità di esprimere apprezzamento per il lavoro che la Commissione ha svolto nel corso degli anni, non solo in materia di analisi settoriale delle decisioni prese dagli organi nazionali competenti che si sono pronunciati sul carattere abusivo di talune clausole, lavoro del quale rende conto, ma anche per la

<sup>(1)</sup> I lavori possono essere consultati sul Sito Internet: [http://europa.eu.int/Commissione/dgs/health\\_consumer/events/event\\_29\\_01.pdf](http://europa.eu.int/Commissione/dgs/health_consumer/events/event_29_01.pdf) che contiene 356 pagine in totale. Le conclusioni, riassunte dall'allora Capo dell'Unità C della DG XXIV si trovano a partire dalla pagina 232.

creazione del CLAB<sup>(1)</sup>, strumento di utilità per la caratterizzazione del fenomeno a livello comunitario. Nel 1991, quando si pronunciò in merito alla proposta di direttiva<sup>(2)</sup>, il Comitato affermò che era indispensabile definire un metodo per analizzare l'applicazione del futuro regime e, pertanto, è particolarmente compiaciuto nel vedere confermata l'opportunità della sua proposta.

2.4. Il Comitato esprime il proprio accordo di principio sia con l'approccio critico della Commissione al regime istituito dalla direttiva, anche se non su tutti gli aspetti enunciati, sia con il rigore, il criterio e l'attenzione con cui sono state formulate le domande nel documento all'esame.

2.5. Nonostante il ritardo nella trasposizione della direttiva da parte di alcuni Stati membri, a livello europeo si può osservare quanto segue:

- a) il modo in cui la direttiva è stata recepita non ha condotto ad una vera e propria armonizzazione dei diritti nazionali;
- b) la portata e il carattere delle disposizioni della direttiva non sono stati interpretati in maniera identica dagli Stati membri;
- c) il modo in cui i vari Stati membri applicano le norme di recepimento non presenta analogie in termini di efficacia.

2.6. Sussistono pertanto differenze notevoli nei livelli di protezione dei consumatori, conformemente alla legge applicabile ai contratti da essi stipulati. Tali differenze sono accentuate dal carattere di prescrizione minima della direttiva, che permette a taluni Stati membri di definire sistemi più rigorosi, ma non armonizzati, di protezione dei consumatori, circostanza che non favorisce, anzi pregiudica, la realizzazione del mercato interno.

2.7. Spetta al Comitato concentrarsi non tanto sugli aspetti descrittivi ed informativi del sistema vigente e della sua applicazione, quanto sull'esame delle proposte di modifica o di riformulazione del sistema, tenendo conto, seppur non in maniera esclusiva, delle diverse domande formulate dalla Commissione<sup>(3)</sup> e ribadendo (o se del caso abbandonando) le posizioni formulate precedentemente in materia<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Base dati sulle clausole abusive.

<sup>(2)</sup> GU C 159 del 17.6.1991, pag. 34 e seguenti, punto 2.1.4.

<sup>(3)</sup> Le 22 domande in merito alle quali la Commissione, nella sua relazione, apre il dibattito e invita a raccogliere opinioni e suggerimenti in realtà sono 33, se si effettua un'analisi più particolareggiata. Non spetta a noi dare una risposta a ciascuna domanda ma piuttosto, come già affermato, prendere posizione su quelle più importanti.

<sup>(4)</sup> Cfr. in particolare il parere d'iniziativa del 1998 «I consumatori nel mercato delle assicurazioni» — GU C 95 del 30.3.1998.

2.8. In linea con le posizioni già assunte in varie occasioni sull'argomento, il Comitato non può accettare che, col pretesto di una revisione, la ripubblicazione della direttiva permetta di fare passi indietro nel livello di protezione che i consumatori hanno conseguito all'interno dell'Unione europea, cosa peraltro vietata dal Trattato (articolo 2 e 153, par. 1).

2.9. In tale contesto, il presente parere analizza le seguenti questioni fondamentali:

- a) l'ambito di applicazione della direttiva;
- b) la definizione dei principi generali su cui si basa;
- c) la tipologia e la natura dell'elenco di clausole considerate abusive;
- d) la natura del vizio e le sue conseguenze giuridiche;
- e) le sanzioni relative alla loro utilizzazione;
- f) il ruolo del dialogo tra professionisti e consumatori;
- g) l'importanza e il futuro del CLAB.

### 3. L'ambito di applicazione della direttiva

3.1. La prima questione da porsi riguarda l'ambito di applicazione del sistema all'esame.

Storicamente, è comprensibile che all'inizio la protezione contro l'uso di clausole abusive nei contratti fosse esclusivamente orientata alla tutela dei consumatori nelle loro relazioni con i professionisti. Ma oggi, il Trattato di Amsterdam ci può fornire una base giuridica per considerare l'argomento in una prospettiva più ampia (articolo 65 del Trattato)<sup>(5)</sup>.

<sup>(5)</sup> Le misure nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere, da adottare a norma dell'articolo 67 e per quanto necessario al corretto funzionamento del mercato interno, includono:

- a) il miglioramento e la semplificazione:
  - del sistema per la notificazione transnazionale degli atti giudiziari ed extragiudiziali;
  - della cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;
  - del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, comprese le decisioni extragiudiziali;
- b) la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale;
- c) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei provvedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.

3.2. La situazione di squilibrio contrattuale e di disparità materiale delle parti nella stipula di alcuni tipi di contratto, i cui contenuti siano proposti da una delle parti mentre l'altra può soltanto accettare o rifiutare l'insieme delle clausole, non esiste solo nelle relazioni tra professionisti e consumatori ma, più in generale, in tutte le relazioni in cui vengono utilizzati tali contratti e una delle parti non ha la possibilità reale di stabilirne il contenuto su un piede di parità. Si fa in particolare riferimento alle PMI industriali o commerciali o ad altri professionisti ed associazioni. Peraltro, alcuni Stati membri hanno già adottato una normativa sulle clausole abusive nei contratti che va molto al di là di quanto previsto nella direttiva in oggetto, in quanto include anche le relazioni tra privati che non costituiscono relazioni di consumo, bensì tra professionisti.

3.3. Pertanto limitare il sistema di prevenzione e repressione dell'uso di clausole abusive alle sole relazioni di consumo non sembra essere giustificato. Occorre estendere detto sistema a tutti i tipi di relazioni contrattuali che abbiano le stesse caratteristiche, come il Comitato aveva già sottolineato nel citato parere del 1991<sup>(1)</sup>.

3.4. Laddove non intenda ampliare in modo sostanziale la portata della direttiva nel senso indicato, la Commissione dovrà almeno prevedere, in un primo momento, l'applicazione obbligatoria per analogia nei casi in cui una clausola abusiva in una relazione contrattuale «consumatore-impresa» figuri anche nella relazione contrattuale «impresa-impresa» in una precedente fase della catena di distribuzione.

3.5. Tuttavia, considerando la natura particolare delle relazioni di consumo, questo non deve impedire che venga applicato un trattamento differenziato ai contratti in cui una delle parti è un consumatore, in quanto esistono differenze sia nel tipo di clausole considerate abusive, sia nel grado di protezione (distinzione tra protezione assoluta e protezione relativa), sia infine nel metodo per verificare il carattere abusivo (conoscenza a livello officioso da parte dell'organo competente o inversione dell'onere di dimostrare o addurre il carattere abusivo).

3.6. D'altro canto la Commissione giustamente non sembra giustificare alcuni tipi di esclusioni che il sistema attuale prevede<sup>(2)</sup>.

3.6.1. Si tratta in particolare delle esclusioni relative alle clausole contrattuali oggetto di negoziato individuale da parte

del consumatore, delle disposizioni imperative e delle clausole che illustrano l'oggetto del contratto o che fanno riferimento al prezzo, tutte materie tra l'altro che la maggioranza degli Stati membri non ha recepito, cosa che comporta vantaggi evidenti per il sistema di protezione dei consumatori.

3.6.2. Inoltre, la possibilità che la maggior parte degli Stati membri non utilizzi le esclusioni provoca, a livello comunitario, un inasprirsi delle divergenze legislative (normative nazionali non armonizzate), cosa che pregiudica il corretto funzionamento del mercato interno, specie in materia di concorrenza<sup>(3)</sup>.

#### 4. La definizione dei principi generali

4.1. In merito ai principi generali che sono alla base del sistema, è opportuno interrogarsi circa l'importanza da attribuire ad alcuni concetti fondamentali della negoziazione contrattuale.

4.1.1. È il caso del principio di trasparenza, le cui nozione e funzione non sono del tutto chiare nella formulazione attuale, soprattutto per quanto concerne le loro conseguenze sulla durata del contratto.

4.1.2. Il Comitato ritiene che per motivi di maggiore chiarezza, sia necessario stabilire in modo inequivocabile quanto segue:

- a) le clausole che non sono oggetto di negoziato individuale possono essere considerate accettate dal consumatore solo qualora quest'ultimo abbia avuto l'opportunità di prenderne atto e di comprenderne il senso prima della stipula del contratto;
- b) le clausole contrattuali devono essere redatte in termini chiari, leggibili e univoci, comprensibili per il consumatore medio in base ai principi del «buon padre di famiglia»; in caso contrario vanno considerate nulle e prive di effetti<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 159 del 17.6.1991, punto 2.3.3.

<sup>(2)</sup> Citate al punto 1.7.

<sup>(3)</sup> In tal modo il Comitato risponde affermativamente alla domanda 1 della relazione della Commissione e prende una posizione chiara sulla questione dell'estensione del campo di applicazione della direttiva a tutti i contratti, a prescindere dal fatto che una delle parti sia un consumatore, accogliendo così i vari suggerimenti in tal senso, espressi nel corso della conferenza del 1°-3 luglio 1999.

<sup>(4)</sup> Come il Comitato ha già affermato al punto 2.5.3 del parere summenzionato.

4.1.3. Il principio di trasparenza dovrebbe inoltre costituire la base per prevedere, per chi predispone condizioni contrattuali generali e non negoziabili, gli obblighi derivanti alle parti dall'inosservanza del dovere di informazione precontrattuale. Su questa materia, che assume particolare incidenza nelle televendite specie con l'ausilio delle nuove tecnologie, il Comitato ha richiamato, purtroppo invano, l'attenzione del Consiglio e della Commissione nel suo parere del 1991 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

4.2. Ma sono lo stesso principio di buona fede ed il suo collegamento con la nozione di squilibrio contrattuale che sembrano richiedere un chiarimento a livello comunitario, per far sì che la trasposizione di tale principio non dia origine, come oggi accade, a sistemi diversi o addirittura divergenti nelle varie normative nazionali.

4.2.1. Nel corso della conferenza del 1°-3 luglio 1999, in effetti, si è discusso a lungo sui diversi significati possibili dell'espressione contenuta all'articolo 3, par. 1 della direttiva: «malgrado il requisito della buona fede», tradotta in maniera diversa o addirittura opposta, nelle varie versioni linguistiche <sup>(3)</sup>.

4.2.2. Allo stesso modo, non è chiaro il contenuto dell'espressione «significativo squilibrio», citato come ulteriore requisito oltre al concetto di buona fede.

4.2.3. Infine, lo stesso contenuto della nozione di «buona fede» varia a seconda delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri e solleva la questione fondamentale, di carattere eminentemente teorico ma con evidenti ripercussioni pratiche nell'applicazione del diritto, concernente la necessità di continuare o meno a fare appello a tale nozione come parte integrante del concetto di clausola abusiva.

4.3. Nella sua relazione, la Commissione non prende una posizione precisa su questi problemi. Nonostante le difficoltà

tecnico-giuridiche che essi comportano, il Comitato invita la Commissione a pronunciarsi in merito, in modo da chiarire il significato e il contenuto di queste nozioni fondamentali. Il loro recepimento nelle normative nazionali avverrà così senza equivoci e in maniera realmente armonizzata.

4.4. Il Comitato invita inoltre la Commissione e gli Stati membri ad unire i loro sforzi per esaminare la possibilità di un nuovo approccio di tutta la materia, facendo in particolare appello all'esperienza degli Stati Uniti nella elaborazione di «leggi quadro» o «leggi uniformi». Sarà così possibile progredire più concretamente verso una reale convergenza dei diritti nazionali, almeno negli aspetti settoriali (ad es. assicurazioni, settore bancario, trasporti, servizi essenziali), superando le difficoltà causate dalla coesistenza, all'interno dell'UE, di sistemi giuridici basati su concetti divergenti.

## 5. La tipologia e la natura delle liste di clausole abusive

5.1. Sembra opportuno rivedere anche i tipi di clausole contrattuali generali proibite e l'elaborazione del loro elenco, iniziando con la classificazione e la distinzione tra clausole assolutamente proibite (lista nera) e clausole relativamente proibite (lista grigia).

5.1.1. Più che aumentare il numero di esempi di clausole, il Comitato giudica piuttosto necessario migliorarne e semplificarne la formulazione.

5.1.2. Il Comitato ritiene che la lista nera debba comprendere le situazioni in cui il carattere abusivo è unanimemente riconosciuto nel diritto comparato degli Stati membri, in quanto violazione dei principi generali comunemente accettati in qualsiasi tipo di contratto.

5.2. A prescindere dal loro carattere vincolante o puramente indicativo, le liste, siano esse nere o grigie, devono essere obbligatoriamente trascritte «tali e quali» nei testi giuridici di recepimento della direttiva.

5.3. Nel testo legislativo occorrerà inoltre precisare il carattere imperativo della lista nera e quello puramente indicativo della lista grigia. La situazione attuale non è soddisfacente e il Comitato aveva già richiamato l'attenzione su questo punto <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parere citato, punto 2.5.

<sup>(2)</sup> Si risponde in tal modo alle domande 3, 4 e 5 formulate nella relazione della Commissione (pag. 19 della versione italiana).

<sup>(3)</sup> Un giurista portoghese presente alla conferenza osservava quanto segue: «Che significa in fin dei conti "malgrado il requisito della buona fede"? Si parla della buona fede in senso soggettivo o della buona fede oggettiva? Ma allora, in questo ultimo caso, può una clausola essere abusiva perché "determina a danno del consumatore, un significativo squilibrio" ed essere, nonostante questo, conforme alla buona fede?» (Prof. Pinto Monteiro).

<sup>(4)</sup> Parere citato, punto 2.8.

5.4. Il contenuto delle liste dovrà anch'esso essere riveduto alla luce delle esperienze effettuate e potrà essere valutata la possibilità di elaborare elenchi di clausole in base ai principali tipi di contratto all'esame (ad esempio servizi bancari, assicurazioni<sup>(1)</sup>, multiproprietà, viaggi organizzati, ecc.<sup>(2)</sup>).

## 6. Natura del vizio e sue conseguenze

6.1. Come riconosce la Commissione nella relazione, il sistema attuale è particolarmente lacunoso per quanto concerne la qualificazione giuridica del vizio risultante dall'utilizzazione di clausole abusive e delle sue conseguenze.

Limitandosi ad indicare che le clausole abusive non «vincolano il consumatore», il testo dell'articolo 6 della direttiva ha permesso che, al momento del suo recepimento, i diversi Stati membri, seguendo le loro tradizioni giuridiche, stabilissero sanzioni diverse contro l'utilizzazione di clausole abusive, sanzioni che variano tra l'inesistenza giuridica, la nullità o annullabilità, l'inefficacia, l'inopponibilità o l'inapplicabilità.

6.2. Essendo i regimi di ciascuna di queste sanzioni civili diversi l'uno dall'altro, diverse sono anche le loro conseguenze soprattutto per quanto concerne i vincoli che legano le parti nell'ambito del contratto, il momento a partire dal quale si producono gli effetti o la possibilità che l'autorità giudiziaria ne venga a conoscenza in maniera ufficiosa<sup>(3)</sup>.

6.3. È pertanto opportuno raccomandare che il nuovo testo della direttiva definisca con chiarezza la natura della sanzione civile contro l'utilizzazione di clausole abusive, i suoi effetti e la sua portata nei contratti che la contengono (nullità totale o parziale, inopponibilità, riduzione) e la possibilità di un riconoscimento d'ufficio da parte dei tribunali.

6.4. Il Comitato ritiene che l'idea della Commissione di potenziare le sanzioni civili sia, nelle attuali circostanze, ingiustificata. Tuttavia, dato che la semplice utilizzazione di una clausola abusiva è lesiva degli interessi della controparte, giudica giustificata l'inversione dell'onere della prova per dimostrare il collegamento tra causa ed effetto e l'esistenza del danno. Spetta però alla parte lesa provare la portata del danno subito.

6.5. Infine, la fissazione di sanzioni complementari sembra giustificarsi solo con la natura della «sanzione pecuniaria obbligatoria» quando colui che propone una clausola, condannato in un'azione inibitoria, contravviene dolosamente al divieto di utilizzare o di raccomandare clausole contrattuali oggetto di proibizione definitiva con decisione passata in giudicato<sup>(4)</sup>.

## 7. I sistemi di prevenzione e di soppressione dell'utilizzazione di clausole abusive

### 7.1. I limiti del sistema giudiziario e le possibilità di miglioramento

7.1.1. Nella grande maggioranza degli Stati membri, la sola maniera di prevenire l'utilizzazione di clausole abusive è quella di adire le vie legali. Nel corso della conferenza del 1°-3 luglio 1999, tutti gli esperti che hanno preso la parola hanno giudicato il sistema di controllo giudiziario applicato nei vari paesi lacunoso e poco efficace in relazione all'obiettivo di eliminare l'utilizzazione di clausole abusive nei contratti.

7.1.2. Le principali ragioni evocate sono le seguenti:

- a) la lentezza dei processi, anche quando assumono il carattere di procedure cautelari o d'urgenza;
- b) il regime generale relativo alla portata e agli effetti del caso sottoposto a giudizio, in linea di principio limitato esclusivamente al contratto o alla clausola oggetto della valutazione del giudice e al suo proponente;
- c) la possibilità che nel corso dell'azione inibitoria i proponenti alterino formalmente i contratti, annullando l'effetto utile dell'azione per presunta «sopraggiunta inutilità del litigio» e obbligando ad intentare un numero di nuove azioni legali pari alle possibilità di modificare successivamente la redazione delle clausole o anche solamente la sua numerazione nel formulario delle condizioni generali che la loro immaginazione consente.

7.1.3. Pertanto, il Comitato ritiene che occorra sostenere gli sforzi della Commissione al fine di:

- a) rafforzare la pressione sugli Stati membri affinché applichino strumenti giudiziari più rapidi ed efficaci che garantiscano l'effettiva proibizione ed il non ricorso alle clausole abusive nei contratti;

(1) Parere del CES del 1998, ampiamente citato nella relazione all'esame.

(2) Si risponde in tal modo alla domanda 2 formulata dalla Commissione a pag. 17 della versione italiana.

(3) Cfr. l'importante sentenza della Corte di Giustizia del 27.7.2000 (cause C 240/98 e 244/98).

(4) Si risponde in tal modo alle domande 6, 7 e 8 (pag. 21) e 13 e 14 (pag. 24) del documento della Commissione.

- b) studiare la possibilità di definire, conformemente ai nuovi orientamenti in materia di diritto processuale civile attualmente in fase di elaborazione negli Stati membri, le condizioni in base alle quali una sentenza relativa ad un tipo di clausola considerata abusiva possa diventare vincolante per tutti i contratti identici utilizzati dallo stesso proponente e, con le necessarie garanzie d'intervento processuale, anche da altri proponenti dello stesso settore di attività o da una qualunque altra parte in generale;
- c) imporre a coloro che sono stati condannati in giudizio per l'utilizzazione di clausole abusive, secondo i criteri di prudenza della giustizia e considerati i benefici ottenuti dall'infrazione, l'obbligo di pubblicare sui mezzi di comunicazione il contenuto delle clausole giudicate abusive in modo che si possa contribuire in tempo utile a prevenire l'utilizzazione di tali clausole e ad informare gli interessati;
- d) prevedere meccanismi di sostegno finanziario adeguati agli interventi in parola.

## 7.2. Controllo amministrativo

7.2.1. Senza pregiudizio di quanto sopra, il Comitato ritiene che a livello comunitario sia necessario prevedere la creazione di sistemi amministrativi che permettano ad un organo autonomo e idoneo di decidere circa il carattere abusivo di talune clausole e di poterne proibire l'utilizzazione in linea di massima, ferma restando la possibilità degli enti interessati di ricorrere alle vie legali per impugnare la decisione amministrativa.

7.2.2. L'esperienza acquisita negli Stati membri che vantano detti sistemi, come il Regno Unito (Office of Fair Trading), la Francia e il Belgio (Commissione delle Clausole Abusive) oppure dei paesi nordici (Ombudsman) è tale da giustificare pienamente l'invito rivolto alla Commissione ad avanzare con determinazione nel senso indicato al punto precedente.

7.2.3. Il Comitato invece, in linea con la posizione già assunta nel parere del 1991<sup>(1)</sup>, non appoggia la creazione da parte della Comunità di un apposito «Ombudsman» europeo, in quanto non crede che un organo distante dalla realtà quotidiana degli agenti economici ed in particolare dei consumatori nei rispettivi paesi e regioni possa contribuire alla risoluzione rapida ed efficace di qualsiasi tipo di conflitto derivante dall'utilizzazione di clausole abusive nei contratti.

7.3. Le autorità amministrative che decidono in merito al carattere abusivo di determinate clausole contrattuali devono poter anche fornire suggerimenti per rendere il loro contenuto non abusivo<sup>(2)</sup>.

## 8. Il ruolo del dialogo tra professionisti e consumatori

8.1. Dato che prevenire l'utilizzazione di clausole abusive è più importante che reprimere, che la stipula dei contratti nel mercato unico avviene sempre di più a livello transfrontaliero e che le condizioni generali contenute nei diversi contratti sono manifestamente identiche nei vari Stati membri, il Comitato ritiene opportuno valutare l'istituzionalizzazione di meccanismi di concertazione extragiudiziale che permettano il dialogo a livello comunitario tra i rappresentanti dei consumatori e dei professionisti e tra questi ultimi, per la definizione di accordi collettivi<sup>(3)</sup>.

8.1.1. Bisognerà tuttavia fare in modo che siffatti accordi non costituiscano pratiche concertate tali da violare le regole di concorrenza, anche se un'interpretazione delle disposizioni del Trattato fatta in modo sistematico e mirato difficilmente può portare alla condanna di tali accordi su queste basi.

8.1.2. Un aspetto importante a tale livello sarà l'eventuale promozione di meccanismi volontari per la definizione di codici di comportamento che includano contratti-tipo privi di clausole abusive, in particolare per quanto riguarda taluni settori di attività più problematici, come i servizi d'interesse generale o i servizi finanziari, e più in particolare quando tali servizi sono negoziati a distanza, più precisamente via Internet.

8.2. Non sembra inoltre da disprezzare l'istituzione di meccanismi extragiudiziali, di mediazione o anche di arbitrato, per la risoluzione di controversie relative all'utilizzazione di clausole contrattuali generali, in particolare a livello transfrontaliero e ancor più specificamente quando hanno per oggetto contratti negoziati con l'aiuto del commercio elettronico. È più facile creare o applicare meccanismi volontari se questi sono associati a sistemi stragiudiziali di mediazione e arbitrato.

<sup>(2)</sup> In tal modo si risponde alle domande 9, 10, 11 e 12 formulate a pag. 24, alla domanda 16 formulata a pag. 26 e alla domanda 17 formulata a pag. 28 della relazione.

<sup>(3)</sup> Cfr. il punto 2.54 del parere del 1991.

<sup>(1)</sup> Parere citato, punto 2.1.7.

8.2.1. In linea di massima, il Comitato ritiene inopportuno sottomettere la redazione di un qualunque contratto, tranne quando siano in gioco i servizi d'interesse generale, ad un controllo preliminare da parte di qualsiasi autorità amministrativa di regolamentazione, non solo per la burocratizzazione che questo comporta ma anche perché nulla garantisce che tali contratti non contengano clausole abusive.

8.2.2. Qualora venissero istituiti, gli organi di cui al punto 7.2.1 potrebbero avere competenze in materia di approvazione delle clausole contrattuali generali che i proponenti presentano loro spontaneamente<sup>(1)</sup>.

## 9. Il CLAB

9.1. Per quanto concerne il CLAB, il Comitato sottolinea, come già in precedenza, l'interesse dell'iniziativa e apprezza gli sforzi della Commissione volti ad un suo costante aggiornamento. Di tale strumento potranno servirsi e beneficiare non solo la comunità scientifica ma anche le istituzioni comunitarie, gli stessi giudici e avvocati, e altre autorità amministrative incaricate di interpretare e applicare il diritto interno derivato dal recepimento della direttiva. Questo darà un contributo decisivo allo sviluppo di studi di diritto comparato in materia e permetterà la elaborazione di leggi uniformi (cfr. il punto 4.4).

9.2. Il Comitato ritiene tuttavia che oltre alla semplice raccolta e alla messa a disposizione dei dati contenuti nel CLAB, sarebbe opportuno che la Commissione approfittasse maggiormente degli strumenti che già possiede, soprattutto rendendoli disponibili in tutte le lingue comunitarie<sup>(2)</sup>, elaborando e diffondendo studi completi, settoriali o tematici, sugli orientamenti della giurisprudenza europea in materia<sup>(3)</sup>.

9.3. Sarebbe auspicabile che la Commissione elaborasse, con cadenza adeguata, una relazione sul funzionamento del CLAB da trasmettere al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato economico e sociale.

<sup>(1)</sup> Si risponde in tal modo alle domande 15 (pag. 26), 18, 19 e 20 (pag. 29) formulate nella relazione.

<sup>(2)</sup> Cfr. a tale proposito la «Proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma comunitario pluriennale inteso a incentivare lo sviluppo e l'utilizzo dei contenuti digitali europei nelle reti globali e a promuovere la diversità linguistica nella società dell'informazione» presentata dalla Commissione, parere CES 530/2000.

<sup>(3)</sup> Si dà in tal modo un contributo istituzionalmente adeguato alle domande 2, 21 e 22 formulate dalla Commissione.

## 10. Conclusioni

10.1. Più che una semplice «aprossimazione» delle legislazioni, l'obiettivo principale di una futura e auspicabilmente prossima revisione della Direttiva 93/13/CE dovrà essere una vera e propria armonizzazione e, in aspetti fondamentali quali la stessa nozione di «clausola abusiva» o la definizione di una «lista nera» di clausole, una rigorosa uniformazione del diritto degli Stati membri in materia.

10.2. Aspetto essenziale di tale revisione sarà la ridefinizione dell'ambito della direttiva, in modo da comprendere anche i contratti tra professionisti, nella misura in cui si verifichino importanti situazioni di squilibrio e di disparità negoziale, specie quando vengono impiegati «contratti-tipo» o «contratti di adesione».

10.3. Allo stesso modo, le attuali esclusioni andranno eliminate e la direttiva dovrà essere applicata anche alle clausole contrattuali negoziate individualmente, alle condizioni generali derivanti da disposizioni «imperative» e alle condizioni contrattuali relative al prezzo o all'oggetto del contratto, sempre che siano tali da poter essere considerate abusive.

10.4. Bisognerà inoltre trarre tutte le conseguenze dal bisogno di trasparenza nelle relazioni contrattuali dichiarando nulle e non valide le clausole ambigue, equivoche, incomprensibili o illeggibili e prestando particolarmente attenzione a rendere compatibile tale regime con quello delle diverse direttive che già stabiliscono obblighi d'informazione (esempio: le televendite, il commercio elettronico, ecc.).

10.5. Il concetto di «abuso» ovrà essere ridefinito in termini obiettivi di «squilibrio negoziale», stabilendo in modo trasparente quale sia, se esiste, il peso della nozione di «mala fede» nell'integrazione del concetto di clausola abusiva.

10.6. Per quanto concerne l'elenco delle clausole considerate abusive:

10.6.1. dovrà essere elaborata una «lista nera» di clausole che saranno considerate sempre abusive, a prescindere dalla presa in considerazione di qualsiasi circostanza specifica del contratto o delle parti contraenti;

10.6.2. dovrà essere mantenuta una «lista grigia», riveduta e indicativa, a disposizione delle autorità incaricate di decidere sulla natura abusiva delle clausole in essa contenute, a seconda delle circostanze del contratto in cui sono inserite;

10.6.3. dovranno essere elaborate liste differenziate, di carattere indicativo, per i contratti stipulati tra professionisti e con i consumatori, in funzione dei settori specifici di attività o dei servizi d'interesse generale.

10.6.4. Le liste dovranno essere trasposte nei diritti nazionali nei loro termini specifici.

10.7. Occorrerà precisare la natura del vizio risultante dall'utilizzazione di clausole abusive, il corrispondente regime giuridico e la possibilità che l'autorità giudiziaria ne venga a conoscenza ex-officio.

10.8. Dovrà essere valutata la possibilità che le sentenze che stabiliscono, in un'azione inibitoria, il carattere abusivo di talune clausole producano effetti generali applicabili a situazioni identiche e non circoscritte alla fattispecie, senza per questo pregiudicare le garanzie adeguate d'intervento processuale.

10.9. Occorrerà premere maggiormente sugli Stati membri affinché garantiscano l'istituzione di meccanismi giudiziari efficaci e rapidi di divieto dell'utilizzazione di clausole abusive.

10.10. Bisognerà istituire l'obbligo di pubblicare sui mezzi di comunicazione, secondo i criteri prudenziali della giustizia,

le sentenze che impongono di astenersi dall'utilizzare clausole abusive, nella misura in cui questo possa contribuire a prevenirne l'uso.

10.11. Gli Stati membri dovranno promuovere la creazione di meccanismi di controllo amministrativo della clausole contrattuali generali da parte di organi indipendenti che abbiano la capacità di definire il loro carattere abusivo, proibire la loro utilizzazione e raccomandare la loro corretta formulazione, senza pregiudicare la garanzia di fare ricorso ai tribunali amministrativi.

10.12. Occorrerà istituzionalizzare meccanismi di conciliazione extragiudiziale a livello nazionale e comunitario, privilegiando il dialogo tra i rappresentanti delle parti interessate, al fine di eliminare clausole abusive o più inique contenute nei termini generali di un contratto. Tali meccanismi devono poter contribuire alla definizione di contratti-tipo o di codici di comportamento, specialmente nei servizi di interesse generale e nei servizi finanziari, in particolare nei contratti stipulati a distanza e ancor più specificamente via Internet.

10.13. Dovrà essere valutata la possibilità che gli Stati membri adottino, di loro iniziativa o tramite un intervento adeguato della Commissione, normative uniformi di riferimento o «leggi quadro» per la definizione di contratti-tipo di natura settoriale.

10.14. Infine, sarà opportuno promuovere il mantenimento del CLAB e assicurare il suo costante aggiornamento, sfruttandone tutte le potenzialità e migliorandone l'accesso, soprattutto a livello delle lingue disponibili.

Bruxelles, 30 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHS

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei suffragi espressi, sono stati respinti:

**Dal punto 3.1 al punto 3.5**

Sostituire con quanto segue:

«La direttiva del 1993 concerne le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori. Ci si chiede se il campo di applicazione della direttiva debba essere esteso alle clausole abusive nei contratti che regolano i rapporti interprofessionali.

Questa estensione non è opportuna per diversi motivi:

Infatti, la libertà contrattuale dev'essere obbligatoria tra le libere professioni. Inoltre, non bisogna correre il rischio di annullare tutto il regime del diritto comune delle obbligazioni. Infine, sarebbe una totale assurdità voler estendere ai professionisti un testo concepito esclusivamente ai fini della protezione dei consumatori.»

*Motivazione*

I rapporti interprofessionali sono totalmente diversi da quelli tra professionisti e consumatori. Le parti si trovano su un piede di parità ed il diritto comune delle obbligazioni dev'essere obbligatoriamente applicato.

Il fatto che uno Stato membro o un altro deroghi a questa norma non giustifica una estensione a tutta la Comunità europea.

Anche nel caso in cui venisse presa in considerazione una regolamentazione, questa non rientrerebbe minimamente nella direttiva all'esame; a maggior ragione se si prevedesse di estendere il campo di applicazione alle clausole negoziate individualmente.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 51, astensioni: 4.

**Dal punto 3.6 al punto 3.6.2**

Sostituire con quanto segue:

«Nello stesso contesto, l'opportunità di mantenere l'esclusione delle clausole negoziate individualmente è all'ordine del giorno.

A tale proposito, va osservato che la direttiva si applica a contratti relativi a tutti i prodotti e servizi, compresi quelli che non sono prodotti "in massa".

In questo ultimo caso, considerando il modo in cui tale mercato si organizza, il consumatore stesso può negoziare le clausole o addirittura far accettare al venditore le sue stesse clausole. È importante che tali clausole non rientrino nel campo di applicazione della direttiva. Estendere il campo di applicazione a tutte le clausole senza alcuna distinzione può determinare la situazione paradossale in cui il consumatore, constatando che il contratto da lui stesso proposto permette interpretazioni diverse, può far valere l'interpretazione per lui più favorevole, allorché è stato lui stesso a fissare le clausole.»

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 63, voti contrari: 66, astensioni: 2.

**Sopprimere dal punto 4.2 al punto 4.3**

*Motivazione*

La buona fede costituisce un principio essenziale e ben noto del diritto delle obbligazioni degli Stati membri così come di quello basato sulla Common Law. Questa nozione non richiede un trattamento specifico nell'ambito della direttiva all'esame. Al punto 4.3 si fa d'altronde riferimento alle difficoltà tecnico-giuridiche che questo comporta, ed è per tale motivo che la Commissione non ha assunto una posizione in merito.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 52, voti contrari: 70, astensioni: 7.

**Depennare il punto 4.4***Motivazione*

L'esperienza degli Stati Uniti nell'elaborazione di «leggi quadro» o «leggi uniformi» non può essere trasposta così com'è nell'Unione europea. In effetti, contrariamente all'Unione europea, gli Stati Uniti dispongono di concetti giuridici uniformi.

In taluni settori, inoltre, un approccio settoriale rischia di confondere piuttosto che chiarire le idee ai consumatori.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 46, voti contrari: 73, astensioni: 6.

**Punto 6.4**

Sopprimere la seconda e la terza frase.

*Motivazione*

Non è opportuno invertire l'onere della prova per dimostrare il nesso di causalità e l'esistenza del vizio a vantaggio del consumatore. In tal modo si andrebbe oltre il regime istituito dalla direttiva sulla responsabilità per danno causato dai prodotti, che prevede che la parte lesa debba fornire la prova del difetto del prodotto, del danno subito e del rapporto di causalità esistente tra i due.

Una disposizione del genere non può figurare in una direttiva che non riguarda la riparazione del danno.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 48, voti contrari: 67, astensioni: 8.

**Punti 7.1.2 lettera b) e 7.1.3 lettera b)**

Sopprimere.

*Motivazione*

Occorre attenersi alla relatività della cosa giudicata, che costituisce un principio fondamentale del diritto della maggior parte degli Stati membri.

Non si può inoltre invitare la Commissione a studiare la questione, non essendo essa competente ad intervenire in materia di diritto processuale (cfr. art. 3 B, secondo e terzo capoverso del Trattato CE).

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 51, voti contrari: 74, astensioni: 6.

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio che modifica la Decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario»**

(2001/C 116/26)

Il Consiglio, in data 2 ottobre 2000, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

In data 17 ottobre 2000 l'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale ha incaricato la Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente» della preparazione dei lavori in materia.

In considerazione dell'urgenza dei lavori, il Comitato ha deciso in data 30 novembre 2000, nel corso della 377<sup>a</sup> sessione plenaria, di nominare Jaschick relatore generale e ha adottato all'unanimità il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione è intesa a modificare la Decisione 90/424/CEE relativa a talune spese nel settore veterinario.

1.2. A decorrere dal 1<sup>o</sup> gennaio 2000 le azioni specificate nella Decisione 90/424/CEE sono finanziate dalla sezione garanzia del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). L'obiettivo della proposta è quello di stabilire esattamente le disposizioni da applicare per quanto riguarda la gestione della spesa nel settore veterinario. Ciò significa che si utilizzerà la procedura del comitato di regolamentazione e si continuerà ad applicare il sistema di gestione diretta da parte della Commissione del contributo finanziario della Comunità alle misure veterinarie.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta in esame.

2.2. Constata che la Commissione ha reagito prontamente quando si è evidenziato che la nuova procedura di cofinanziamento della Comunità a favore di azioni veterinarie specifiche e programmi di eradicazione e controllo delle zoonosi è inadeguata.

2.3. Condivide il giudizio secondo cui le particolari esigenze relative alle spese nel settore veterinario e l'urgenza con cui spesso occorre agire sono incompatibili con i regimi degli organismi pagatori della sezione garanzia del FEAOG. Anche per questo è necessario modificare e precisare la Decisione 90/424/CEE.

2.4. La proposta in esame riveste particolare importanza e attualità in relazione ai programmi di sorveglianza della BSE — il rischio di un dilagare dell'infezione è tutt'altro che scongiurato — ma anche nel quadro di misure e programmi specifici nel settore veterinario, tra cui quelli per l'eradicazione della rabbia e della peste suina.

Bruxelles, 30 novembre 2000.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Göke FRERICHES