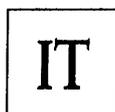


Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	Comitato economico e sociale	
	Sessione di marzo 1998	
98/C 157/01	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: Assicurare la sicurezza e la fiducia nella comunicazione elettronica — Verso un quadro europeo per le firme digitali e la codificazione» . . . . .	1
98/C 157/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e che modifica le Direttive 73/239/CEE e 92/49/CEE (Quarta direttiva assicurazione autoveicoli)» . . . . .	6
98/C 157/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio — (versione codificata)» . . . . .	13
98/C 157/04	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per via navigabile interna» . . . . .	15



<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
98/C 157/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 82/714/CEE del 4 ottobre 1982, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna» . . . . .	17
98/C 157/06	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 sul tema «Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e elettricit� (cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo» . . . . .	20
98/C 157/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione integrativa dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno dell'Unione europea» . . . . .	26
98/C 157/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1408/71 per quanto riguarda la sua estensione ai cittadini di paesi terzi» . . . . .	30
98/C 157/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 89/662/CEE del Consiglio relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, al fine di permettere il potenziamento dei controlli» . . . . .	32
98/C 157/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali» . . . . .	33
98/C 157/11	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Misure intese ad evitare nuovi ostacoli nel mercato interno (Osservatorio «Mercato interno»)» . . . . .	36
98/C 157/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Piano di azione per il Mercato unico» . . . . .	45
98/C 157/13	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 «Per un'Europa della conoscenza»» . . . . .	49
98/C 157/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Strategia rafforzata di preadesione» . . . . .	58
98/C 157/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», e — alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 97/80/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord» . . . . .	64

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario ( <i>segue</i> )	Pagina
98/C 157/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro dei servizi della Commissione: “Gli aspetti esterni dell’Unione economica e monetaria”» . . . . .	65
98/C 157/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio recante misure di assistenza finanziaria a favore di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro — Iniziativa a favore della crescita e dell’occupazione» . . . . .	71
98/C 157/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull’orario di lavoro» . . . . .	74

## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

**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: Assicurare la sicurezza e la fiducia nella comunicazione elettronica — Verso un quadro europeo per le firme digitali e la codificazione»**

(98/C 157/01)

La Commissione, in data 10 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi» incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Burani, in data 4 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

### 1. Considerazioni generali

1.1. La Comunicazione della Commissione costituisce un riuscito tentativo di inquadrare la comunicazione elettronica, una materia dai contenuti estremamente tecnici e specialistici. La comprensione degli aspetti tecnici è peraltro necessaria per gli utilizzatori, ma soprattutto per le autorità pubbliche e per i legislatori.

1.2. La comunicazione elettronica attraverso reti aperte, quale Internet, sta assumendo dimensioni impensabili fino a un decennio fa, e il suo ulteriore sviluppo costituirà probabilmente una delle caratteristiche fondamentali della società di fine millennio e dell'inizio del prossimo. Il panorama del prossimo futuro è ispirato a prospettive di crescita esponenziale; tuttavia le applicazioni pratiche ai vari rami di attività, e in particolare al commercio elettronico<sup>(1)</sup>, dipenderanno dalla possibilità di rimuovere gli ostacoli ad un armonico sviluppo della comunicazione elettronica.

1.3. La Commissione ha individuato questi ostacoli nelle incertezze inerenti all'uso di reti aperte: i messaggi

possono essere intercettati e manipolati, la validità dei documenti può essere contestata, i dati personali possono essere raccolti in modo illecito, le comunicazioni possono essere usate per scopi illegali. È quindi necessario creare un'infrastruttura sicura che permetta lo stabilirsi di una società dell'informazione che protegga i cittadini dagli abusi, e lo sviluppo di un commercio elettronico basato su certezze almeno pari a quelle che oggi regolano lo scambio dei documenti cartacei nel mondo degli affari.

1.4. Il documento in esame tratta di due strumenti fondamentali per dare certezze: la firma elettronica e la crittografia; la prima garantisce l'identità dei contraenti e l'origine dei messaggi (autenticità), la seconda protegge dalle intrusioni indebite (integrità) e assicura la riservatezza delle comunicazioni. La Commissione vuole accertare, con il concorso di tutte le parti interessate, lo stato attuale della situazione e le sue possibili evoluzioni. Il Comitato se ne rallegra, e chiede di essere consultato nelle successive iniziative della Commissione.

1.5. Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno chiesto alla Commissione di predisporre le opportune

<sup>(1)</sup> GU C 19 del 21.1.1998, pag. 72.

misure per la messa in opera di misure atte a garantire l'integrità e l'autenticità dei documenti elettronici. Il Comitato osserva che non si potrà comunque prescindere dalla considerazione delle altre iniziative, in corso o già adottate, di paesi terzi e di organizzazioni internazionali (OCSE, Uncitral, ecc).

1.6. Il Comitato osserva anche che la regolamentazione della materia dovrebbe essere affrontata con una chiara visione d'insieme: da un lato occorrerà procedere con flessibilità per non porre ostacoli al progresso delle tecnologie ed alle loro applicazioni; dall'altro, si dovranno mantenere intatti i principi fondamentali dell'UE: protezione dei consumatori, parità di condizioni di concorrenza, libertà di circolazione dei servizi, mutuo riconoscimento. La comunicazione elettronica costituisce una rivoluzione di portata almeno pari alla rivoluzione industriale del secolo scorso: il quadro giuridico e regolamentare deve ispirarsi a concetti innovatori, fondati sui progressi già acquisiti e su ragionevoli previsioni del futuro.

1.7. La legislazione esistente, che si è evoluta nel corso di due millenni a partire dal diritto romano, è basata su documenti cartacei; essi sono destinati ad essere sostituiti in un prossimo futuro — in misura ancora non ipotizzabile, ma certo consistente — da «documenti» elettronici. Si tratta di un cambiamento radicale, che esige un approccio diverso nell'inquadrare, oltre al problema della validità dei contratti, anche la validità della documentazione elettronica fra privati e nei confronti della pubblica amministrazione (imposte, previdenza sociale, registrazione di atti, giustizia, ecc.).

1.8. La pubblica amministrazione ha già adottato in diversi paesi la comunicazione elettronica per lo scambio di informazioni e di documenti, al proprio interno e nei rapporti con i cittadini. Quando sarà creato un sicuro quadro giuridico e regolamentare, dovrà essere possibile applicare la comunicazione elettronica agli atti aventi rilevanza giuridica e amministrativa: una rivoluzione di portata forse anche maggiore di quella da attuare nel campo del diritto privato.

1.9. Si rende quindi necessaria la creazione di un nuovo quadro legislativo e regolamentare basato sulla immaterialità della documentazione. Il campo del diritto privato ed amministrativo è in gran parte di competenza dei singoli Stati membri; una pluralità di iniziative sono infatti state adottate o sono in corso di studio. Una prima sommaria analisi porta alla constatazione che spesso gli orientamenti e le soluzioni divergono sensibilmente. Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione e degli Stati membri sull'imperiosa necessità di pervenire con urgenza ad un'armonizzazione a livello europeo dei concetti ispiratori. Le esigenze di funzionamento del mercato interno renderebbero presto evidenti

i gravi inconvenienti derivanti da infrastrutture giuridiche e regolamentari diverse da paese a paese; un'armonizzazione a posteriori diverrebbe estremamente difficile.

## 2. Introduzione: necessità di una comunicazione elettronica sicura <sup>(1)</sup>

2.1. Il Comitato ha preso conoscenza degli aspetti tecnici della comunicazione elettronica, della firma elettronica e della crittografia; si felicita con la Commissione per aver trattato una materia complessa e specialistica, rendendola accessibile ad un pubblico non necessariamente in possesso di conoscenze scientifiche. Il Comitato non entra nel merito di tali aspetti; i commenti si limitano quindi alle particolarità operative e funzionali che possono implicare un intervento regolamentare o legislativo da parte delle istituzioni europee.

2.2. Premesso che in materia di comunicazione elettronica non è possibile raggiungere una sicurezza assoluta e totale, il Comitato ricorda che il maggiore pericolo che incombe in questo campo è la frode nelle sue varie forme e applicazioni; non vi è dubbio che sotto questo aspetto le reti aperte (del tipo Internet) sono vulnerabili, almeno sino a quando non saranno adottati su vasta scala validi accorgimenti di sicurezza. La Commissione ricorda, a questo proposito, che i documenti importanti sono scambiati su reti chiuse, nelle quali l'accesso è riservato a utenti che già si conoscono, legati da rapporti di reciproca fiducia.

2.3. Le reti chiuse, del tutto legittime, si sono sviluppate indipendentemente dalle reti aperte, con l'utilizzo di sistemi di comunicazione propri o su Internet. Dal punto di vista della convenienza esse sono probabilmente più costose dell'utilizzo di reti aperte, ma l'elemento determinante della scelta è certamente la maggiore sicurezza relativa delle prime rispetto alle seconde. La loro espansione sarà quindi in funzione dell'affidabilità delle reti aperte: maggiore sarà l'affidabilità di queste ultime, minore sarà l'incentivo a creare nuove reti chiuse. In omaggio alla libertà contrattuale, il Comitato non ritiene che esista la necessità di regolamentare questo settore; tuttavia, un possibile problema potrebbe derivare da dubbi circa la validità della prova delle operazioni nei confronti di terzi qualora esse non fossero riconosciute ed approvate da un'autorità di certificazione (v. oltre, punto 5).

2.4. Il fine generale della Comunicazione non è peraltro quello di trattare la questione della sicurezza in quanto tale; è invece ben più vasto ed ambizioso. Essa mira infatti a:

- stabilire un quadro europeo della firma elettronica;
- assicurare il funzionamento del mercato interno per i prodotti e servizi crittografici;

<sup>(1)</sup> Cfr. la Comunicazione, Cap. I, pagg. 6-7.

- risolvere i problemi internazionali legati alla natura universale di Internet;
- integrare la crittografia nel quadro di altre politiche europee;
- permettere agli utenti di beneficiare delle possibilità offerte dalla società dell'informazione, definita dalla Commissione «planetaria».

2.5. Questo quadro di azione è condiviso dal Comitato; esso peraltro richiama l'attenzione su un aspetto che può sembrare ovvio, ma che talvolta viene perduto di vista nel corso dei lavori: la necessità che qualsiasi iniziativa europea tenga presente il carattere «planetario» della comunicazione elettronica: il desiderio di fare di più, e meglio, degli altri può condurre ad una nociva difformità di criteri. La Commissione sembra essersi ispirata a questo concetto; il Comitato, da parte sua, sottolinea che l'Europa dovrebbe prendere la leadership delle iniziative se e quando è possibile, tenendo presente quello che gli altri fanno o hanno fatto. La cooperazione internazionale<sup>(1)</sup> in corso o programmata ha dato buoni risultati, ma i meccanismi di decisione implicano tempi lunghi, mentre è necessaria una regolamentazione europea al più presto possibile. Dovrebbe quindi essere flessibile quanto basta per permetterne l'adattamento alle esigenze della convivenza internazionale.

### 3. Autenticità e integrità: la firma elettronica<sup>(2)</sup>

3.1. La firma elettronica garantisce che il messaggio proviene da una persona identificata ed autorizzata (autenticità) e che nel corso della trasmissione il suo contenuto non è stato alterato da terzi o per cause accidentali (integrità)<sup>(3)</sup>. La firma elettronica è basata su un sistema di crittografia, con utilizzo di una chiave pubblica (conosciuta da tutti gli utenti di un certo sistema) e di una chiave privata (conosciuta soltanto dal mittente).

3.2. Una firma elettronica sicura (nonché altri sistemi alternativi in via di sperimentazione) costituisce il presupposto indispensabile per la validità dei contratti conclusi con sistemi che prescindono dallo scambio di documenti cartacei; essa è quindi la chiave di volta di un nuovo quadro giuridico degli affari conclusi per mezzo della comunicazione elettronica.

3.3. Nei sistemi chiusi la validità dei contratti conclusi fra i partecipanti non pone problemi, in quanto la fiducia reciproca — basata sul rigore delle condizioni di accesso, sulla trasparenza dei criteri di sicurezza e sulla libertà

contrattuale — è la base stessa della nascita di tali sistemi. Fra le varie tecniche adottate, vale la pena di ricordare che nel campo dei servizi finanziari applicati al commercio elettronico è stato creato il protocollo SET (Secure Electronic Transaction)<sup>(4)</sup>. Esso è accessibile a mezzo di un certificato elettronico (digital certificate) ai portatori di carte di pagamento o di moneta elettronica, acquirenti di merci o servizi presso operatori aderenti al sistema. Va ricordato peraltro che, a rigore, SET non può definirsi un «sistema chiuso», bensì un «sistema aperto a pagamento».

3.4. Occorre assicurare il riconoscimento giuridico della validità dei contratti conclusi su reti aperte, sia nei rapporti fra i contraenti che nei confronti di terzi. Alcune giurisdizioni nazionali riconoscono già la validità della firma elettronica, ma soltanto una legislazione soprannazionale armonizzata può garantire uno sviluppo del commercio elettronico su base mondiale.

### 4. La comunicazione elettronica confidenziale: la crittografia<sup>(5)</sup>

4.1. Oltre all'autenticità ed all'integrità del messaggio (v. punti 1.4 e 3.1), la comunicazione elettronica, al pari della comunicazione scritta, necessita di riservatezza; tale requisito, importante sulle reti chiuse, diventa vitale sulle reti aperte. La crittografia garantisce che il messaggio sia non comprensibile da terzi, diversi dal mittente e destinatario.

4.2. Il sistema crittografico si fonda sul principio che soltanto il mittente può criptare il messaggio e soltanto il destinatario può decifrarlo. Esistono in commercio numerosi prodotti crittografici «preconfezionati», in 1400 versioni, secondo il documento della Commissione. Chiaramente, per uno scambio di messaggi criptati e decifrabili occorre che mittente e destinatario siano in possesso di software compatibili.

4.3. La proliferazione di sistemi di criptaggio complica la gestione del software da parte dei singoli nei loro rapporti con una pluralità di controparti. A parte questo, il criptaggio di per se stesso fa sorgere problemi di fondo di estrema importanza. In primo luogo, i principi fondamentali della protezione della vita privata (nonché del diritto d'autore e della difesa del segreto industriale) e della difesa del mondo economico contro le intrusioni illegali esigono che gli utenti possano avvalersi di un sistema di crittografia che assicuri un elevato grado di segretezza o di confidenzialità nelle comunicazioni. In

<sup>(1)</sup> Cfr. la Comunicazione, Cap. IV, 1.2 (iii), pag. 24.

<sup>(2)</sup> Cfr. la Comunicazione, Cap. II, pagg. 8-9.

<sup>(3)</sup> Per quanto riguarda gli aspetti tecnici — piuttosto complessi — Cfr. la Comunicazione stessa ed in particolare gli Allegati 1 e 2.

<sup>(4)</sup> SET include, oltre all'integrità del messaggio ed all'autenticità della firma, la crittografia della comunicazione (v. oltre, punto 5.2).

<sup>(5)</sup> Cfr. Comunicazione, Cap. III, pagg. 16-17.

secondo luogo, occorre proteggere la collettività dagli utilizzi illeciti, quali lo spionaggio, il terrorismo, le attività criminali o comunque illegali.

4.4. Conseguenze da quanto sopra che è indispensabile una regolamentazione della materia, armonizzata fra gli Stati membri secondo principi comuni. Essa dovrebbe conciliare — nei limiti del possibile — esigenze che appaiono opposte. Il Comitato sottolinea che l'accesso a sistemi di crittografia dovrebbe essere diritto di ogni cittadino, ma riconosce che tale diritto deve trovare un limite nella necessità della società di difendersi contro le attività criminali o illecite di qualsiasi natura. La difficoltà nasce nello stabilire questo limite, che può variare non solo da paese a paese, ma anche nel tempo secondo le realtà politiche e sociali di uno stesso paese. È evidente che il problema non può essere risolto da ciascuno Stato membro secondo principi di equità e di proporzionalità. L'ulteriore problema da risolvere è la determinazione dei casi nei quali il diritto del cittadino viene meno e delle modalità di intervento delle autorità, il tutto nel quadro di una certezza del diritto che stabilisca garanzie per i cittadini circa l'uso delle informazioni raccolte.

#### 5. Le autorità di certificazione (AC) ed i terzi di fiducia (TF)<sup>(1)</sup>

5.1. L'insieme dei problemi più sopra descritti implica l'esistenza di sistemi in grado di assicurare la massima affidabilità delle firme elettroniche e dei sistemi di crittografia, nonché lo scambio delle chiavi, la loro certificazione, la confidenzialità dei messaggi e nel contempo il rispetto delle esigenze di difesa della società contro la criminalità.

5.2. Non è stato ancora risolto, a livello comunitario, il problema della creazione di un quadro giuridico riguardante il riconoscimento nei confronti di terzi degli atti trasmessi su reti aperte con firme elettroniche (ed eventualmente criptati). La Commissione è orientata alla costituzione, in ogni Stato membro, di una o più autorità di certificazione (AC) giuridicamente riconosciute, e che come tali funzionerebbero da «notaio» depositario delle chiavi pubbliche.

5.3. Una AC legalmente riconosciuta avrebbe quindi funzioni pubblicistiche; peraltro, non potrebbe — o non dovrebbe — svolgere le funzioni accessorie e fornire i servizi che sono tipici dei TF, le cui funzioni sono di tipo privato. I due organismi sono quindi, anche secondo la Commissione, da tenere ben distinti e separati. Il Comitato è d'accordo su questa impostazione; rimane da stabilire se sia necessario che le AC siano costituite come organismi pubblici oppure come organismi privati

forniti di autorizzazione pubblica. Poiché quello che importa è che la funzione sia riconosciuta e regolata, il Comitato ritiene che la decisione possa essere lasciata a ciascuno Stato membro.

5.4. Il Comitato si chiede inoltre se esista, sempre e in ogni caso, la necessità di costituire delle AC, o per lo meno di estendere le loro competenze a tutti i sistemi esistenti. In certi casi i partecipanti ad un sistema (ad esempio SET) sono centinaia di migliaia e diverranno presto milioni; il deposito e la gestione delle singole chiavi diverrebbe estremamente complicato e costoso. La via probabilmente più semplice e meno costosa sarebbe quella di dare il riconoscimento giuridico di AC «privata» a quei TF che offrano garanzie di integrità e di esperienza.

#### 6. Considerazioni finali

6.1. Il programma della Commissione, piuttosto complesso, è bene articolato ed il Comitato esprime il suo accordo di massima. Onde evitare di ripetere considerazioni che sono condivise, aggiunge qualche considerazione che potrebbe contribuire alle riflessioni in corso.

6.2. In materia di interoperabilità<sup>(2)</sup>, la Commissione incoraggia l'industria e le organizzazioni internazionali di normalizzazione a sviluppare norme tecniche e di infrastruttura per assicurare un uso sicuro delle reti. Essa sta riflettendo sulla possibilità di adottare misure adatte a sostenere i lavori delle imprese europee in questo campo. Il Comitato, ricordando che la determinazione di standard ha riflessi sulla competitività dell'industria europea nei confronti di quella di paesi terzi, suggerisce che l'azione della Commissione venga inquadrata nelle misure che la Commissione stessa ha previsto nella «Comunicazione sulla competitività delle industrie europee del settore delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni»<sup>(3)</sup>.

6.3. Occorrerebbe anche sviluppare una strategia volta a favorire l'utilizzo della comunicazione elettronica da parte delle PMI; oltre alle varie misure che il Comitato ha già suggerito con il parere su «Commercio elettronico»<sup>(4)</sup>, sarebbe utile fornire alle PMI delle soluzioni «chiavi in mano» del tipo sperimentato con TEDIS. Le Camere di commercio, ed altre organizzazioni di categoria, potrebbero fornire un aiuto determinante nella penetrazione nel settore delle nuove tecnologie. Nel contempo, non si può mancare di attirare l'attenzione sulla necessità che l'opera di diffusione della comunicazione elettronica sia completata da una sensibilizzazione delle PMI sui rischi e sui costi insiti nell'uso delle nuove tecniche: come per ogni innovazione, anche in

<sup>(2)</sup> Cfr. Comunicazione, Cap. IV, 3, pagg. 25-27.

<sup>(3)</sup> GU C 73 del 9.3.1998, pag. 1.

<sup>(4)</sup> GU C 19 del 21.1.1998, pag. 72.

<sup>(1)</sup> Cfr. Comunicazione, Cap. II,2, pagg. 9-12.

questo campo le decisioni devono essere prese in modo responsabile, in piena conoscenza degli elementi positivi e negativi delle scelte.

6.4. Un aspetto implicito nella Comunicazione, ma non esplicitamente trattato, è quello della protezione dei consumatori e, più in generale, di tutti i partecipanti nella comunicazione elettronica. Si tratta di un problema prioritario, con aspetti piuttosto complessi dal punto di vista del diritto internazionale. Le relative certezze consentite dalla firma elettronica costituiranno un incentivo ai contratti negoziati a distanza. Mentre le disposizioni europee e le altre leggi nazionali si applicano senza dubbi interpretativi ai contratti fra acquirenti e venditori dello stesso paese, qualche esitazione può sorgere per i contratti negoziati fra residenti in paesi diversi facenti parte dell'UE, quando il livello di protezione sia differente. La situazione diventa complessa quando l'acquirente o il venditore risiedano in un paese terzo. Il Comitato ritiene che le regole relative alla validità dei contratti conclusi per via elettronica debbano essere oggetto di un quadro giuridico europeo; esso raccomanda peraltro di astenersi da ogni tentazione di applicazione extraterritoriale del diritto, opponendosi nel contempo ai numerosi tentativi che in questo senso sono in atto da parte di autorità di paesi terzi.

6.5. La difformità del livello di protezione del consumatore a livello mondiale (ma anche fra i diversi paesi facenti parte dell'UE) non è una carenza che verrà sanata a breve termine: nel frattempo, il consumatore, così come ogni altro utente, dovrà essere informato che la «protezione europea» o «nazionale» può non essere valida nei contratti negoziati con fornitori di paesi terzi o di altri Stati membri. Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito delle disposizioni in merito di diritti d'autore, di libertà civili, di libertà di opinione e di moralità (pornografia, ecc.).

6.6. Un problema spinoso è costituito dalle leggi fiscali, particolarmente in materia di IVA. In linea di principio è prevedibile che ogni governo si opporrà con forza ad ogni accordo o legislazione che si traduca in una perdita di introiti, così come a sistemi che consentano un'agevole evasione delle norme fiscali. Il Comitato si chiede se la progettata armonizzazione in campo europeo<sup>(1)</sup>, che prevede l'attribuzione dell'IVA a seconda della residenza del compratore, sia applicabile al commercio elettronico, soprattutto nei confronti di paesi terzi.

6.7. La natura globale di Internet aggiunge una nuova dimensione al problema della frode e della lotta alla criminalità organizzata. Le leggi penali in questo campo differiscono in modo significativo, e sono talvolta

addirittura assenti; accanto all'azione dell'UE già in programma<sup>(2)</sup>, l'Europa dovrebbe farsi promotrice di una convinta azione di armonizzazione e collaborazione internazionale, non limitata ai paesi più importanti. In seno all'UE occorrerà anche fornire un'opportuna assistenza di carattere formativo agli organismi — in particolare Europol — incaricati di combattere la criminalità.

6.8. In conclusione, l'adozione della comunicazione elettronica come sostituto della comunicazione scritta necessita di un inquadramento giuridico e regolamentare estremamente complesso che investe una vasta gamma di attività. Accanto ad un programma delle iniziative, la Commissione ha delineato un calendario delle azioni da intraprendere: il Comitato non può che congratularsi per le buone intenzioni dimostrate, ma si chiede se tutti i termini fissati — particolarmente quelli che dipendono dalla realizzazione di accordi internazionali, potranno essere rispettati.

6.9. Occorrerebbe infine stabilire in via preliminare quali siano i limiti di un'azione legislativa o regolamentare dell'Unione europea o degli Stati membri. Il Comitato ritiene che, al di fuori delle norme necessarie a dare certezze giuridiche ai contratti ed a rimuovere le regole nazionali che si oppongono all'interoperabilità, largo spazio sia da riservare all'autoregolamentazione (codici di condotta). Quest'ultima dovrebbe riguardare, in particolare, la compatibilità dei nuovi sistemi con quelli che li hanno preceduti, l'assicurazione che sistemi chiusi e aperti rispondano alle stesse regole e norme di sicurezza, la parità di condizioni fra i partecipanti di paesi diversi. L'intervento delle autorità pubbliche dovrebbe essere limitato al controllo del funzionamento dei sistemi e della loro rispondenza ai principi generali del mercato interno.

6.10. Sul piano pratico, il Comitato ritiene di dover formulare i seguenti suggerimenti come linea d'azione per le future — ed in alcuni casi urgenti — iniziative della Commissione:

- la definizione di «firma» oggi contenuta nelle leggi, nei regolamenti e nelle procedure dovrebbe essere ampliata per includere il concetto di firma elettronica;
- l'apposizione di una firma elettronica deve essere un atto spontaneo, esplicito e controllabile, sotto il pieno controllo visuale ed operativo del firmatario. Questo richiede una definizione chiara e uniforme ma sufficientemente flessibile per includere le firme apposte con le tecnologie esistenti e future;
- in tempi relativamente brevi, tutti i cittadini dovrebbero poter disporre di un mezzo (carta bancaria, tessera di previdenza sociale, ecc.) che renda loro possibile di firmare per via elettronica. Questo comporterebbe un numero nazionale personalizzato

<sup>(1)</sup> GU C 296 del 29.9.1997.

<sup>(2)</sup> GU C 251 del 15.8.1997.

- di registrazione e, naturalmente, una banca dati centralizzata;
- nel più breve tempo possibile, le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere in grado di fornire e di accettare documentazione elettronica. L'accesso potrebbe avvenire, almeno nei primi tempi, attraverso terminali installati presso istituzioni pubbliche;
- è necessario assicurare il riconoscimento reciproco, a livello mondiale, delle autorità di certificazione;
- la confidenzialità della corrispondenza è garantita da quasi tutte le Costituzioni dei Paesi civili; le leggi stabiliscono i casi di eccezione a questa regola. La comunicazione elettronica dovrebbe essere protetta nello stesso modo e secondo gli stessi criteri.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e che modifica le Direttive 73/239/CEE e 92/49/CEE (Quarta direttiva assicurazione autoveicoli)»<sup>(1)</sup>**

(98/C 157/02)

Il Consiglio, in data 4 novembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pelletier, in data 4 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 94 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Migliorare il processo d'indennizzo delle vittime di incidenti stradali sul territorio dell'Unione europea è una delle preoccupazioni principali del legislatore comunitario da quando è stato instaurato il mercato unico delle assicurazioni.

1.2. Questa preoccupazione è tanto più legittima in quanto contribuisce ad agevolare la libera circolazione delle persone, garantita dal Trattato, e a dare sostanza al mercato unico.

1.3. La quarta direttiva «assicurazione autoveicoli» viene ad inserirsi in un contesto di crescente mobilità dei cittadini dell'Unione europea, che si trovano a soggiornare regolarmente per brevi periodi in Stati membri diversi da quello di residenza. Questi flussi di

popolazione spesso seguono la cadenza dei periodi di ferie e si caratterizzano per una crescita costante in termini di volume e anche per il fatto che interessano gli Stati membri in misura molto diversa. Sotto questo aspetto si distinguono infatti abbastanza nettamente i paesi che «esportano» turisti, quelli che ne «importano» e gli Stati membri di transito.

1.4. Perciò, anche se il numero di diretti interessati resta limitato, il rischio che una persona fisica di passaggio in uno Stato membro diverso dal suo sia vittima di un incidente è una realtà statistica, come testimoniano le petizioni ricevute dal Parlamento europeo.

## 2. Antefatto

2.1. Il meccanismo della Carta verde, istituito alla fine degli anni '40 su iniziativa della Commissione «Trasporti» dell'ONU, ha disciplinato, tramite un accordo tra uffici nazionali, il risarcimento dei danni causati

<sup>(1)</sup> GU C 343 del 13.11.1997, pag. 11.

da veicoli assicurati in un paese europeo al di fuori del paese di immatricolazione.

2.2. La Commissione europea persegue l'obiettivo di migliorare l'indennizzo delle vittime di incidenti stradali nell'Unione europea sin dal 1972, con la prima direttiva sulla «responsabilità civile autoveicoli» (72/166/CEE) che ha introdotto l'obbligo di assicurare la responsabilità civile in quella che era allora la Comunità economica europea. La seconda (84/5/CEE) e la terza (90/232/CEE) direttiva «assicurazione autoveicoli» hanno consentito di rafforzare ulteriormente la tutela delle vittime.

2.3. La seconda direttiva del 30 dicembre 1983, ispirandosi al sistema della Carta verde, ha disciplinato il caso degli incidenti stradali che avvengono nel paese di residenza della vittima e sono causati da veicoli immatricolati e assicurati in tale paese o in un altro Stato membro.

2.4. La terza direttiva del 14 maggio 1990, che ha organizzato il funzionamento della libera prestazione di servizi assicurativi nel ramo autoveicoli, copre invece le situazioni in cui l'incidente avviene nel paese di residenza della vittima ad opera di un veicolo immatricolato nello stesso paese ma assicurato in regime di LPS da un'impresa di assicurazione di un altro Stato membro.

2.4.1. In particolare la terza direttiva ha reso obbligatoria l'adesione all'Ufficio carta verde e al Fondo di garanzia nazionale per tutti gli assicuratori che operano sul mercato di un paese, che vi siano stabiliti o meno.

2.5. Le direttive «autoveicoli» quindi non offrono copertura assicurativa in condizioni pratiche soddisfacenti a coloro che sono vittime di un incidente stradale al di fuori del paese di residenza.

2.6. Avendo individuato tale lacuna, la Commissione europea all'inizio degli anni '90 ha sottoposto la questione alle due organizzazioni professionali più idonee a trovare una soluzione: il Comitato europeo delle assicurazioni (CEA) e il Consiglio degli uffici nazionali di assicurazione.

2.7. Il Consiglio degli uffici nazionali, che gestisce il sistema della Carta verde, ha messo a punto un accordo per la tutela dei «visitatori» vittime di incidenti al fine di prendere in considerazione questo tipo di casi. Tuttavia la procedura convenzionale non ha prodotto il risultato voluto, da un lato perché sembrava che non vi fosse l'accordo di tutti gli uffici e, dall'altro, perché l'estensione dell'azione diretta, chiave di volta del sistema di ricorso a un mandatario, non poteva essere garantita in condizioni ottimali di certezza del diritto.

2.8. Prendendo atto dell'impossibilità di risolvere una questione così delicata, il CEA si è allora dichiarato nettamente a favore di una proposta di direttiva, l'unico modo di garantire un livello di protezione omogeneo in

tutta l'Unione europea e soprattutto di introdurre in tutti gli Stati membri un diritto di azione diretta nei confronti dell'assicuratore RC dell'autore del sinistro.

2.9. Dopo aver ricevuto un certo numero di petizioni da vittime di incidenti stradali avvenuti al di fuori del loro paese di residenza, in cui venivano denunciati i ritardi nell'indennizzo e la lentezza delle procedure, nel 1995 il Parlamento europeo ha iniziato ad affrontare il tema. La Commissione giuridica ha designato il relatore Willy Rothley, promotore della Risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 26 ottobre 1995 in base all'articolo 138 B del Trattato.

2.10. I servizi della Commissione europea hanno accolto la richiesta formulata dal Parlamento europeo redigendo una proposta di direttiva fondata sui seguenti principi:

- l'introduzione di un diritto di azione diretta della vittima nei confronti dell'assicuratore RC del responsabile;
- la designazione, da parte di tutte le imprese di assicurazione, di un mandatario per la liquidazione dei sinistri in ogni Stato membro dell'Unione europea;
- la creazione di un centro d'informazione incaricato di comunicare alla vittima i dati relativi all'assicuratore del responsabile e al suo mandatario per la liquidazione dei sinistri nel paese di residenza della vittima stessa;
- l'introduzione di un obbligo di offerta a carico dell'assicuratore, delimitato da termini di scadenza e corredato di sanzioni;
- in caso di mancata designazione del mandatario o di risposta insoddisfacente dell'assicuratore entro il termine per la presentazione dell'offerta, l'avvio di una procedura per l'indennizzo delle vittime da parte di un organismo ad hoc del loro paese di residenza, che in un secondo momento faccia valere questo credito presso l'«organismo omologo» nello Stato membro in cui è avvenuto l'incidente.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta di direttiva, che costituisce una tappa obbligata nella costruzione del mercato unico e favorisce i consumatori che, in caso di sinistro verificatosi all'estero, rischiano effettivamente di far fronte alle seguenti difficoltà:

- problemi linguistici e di comunicazione;
- difficoltà nell'identificare l'autore dei danni ed il suo assicuratore;
- disparità tra le condizioni per il coinvolgimento della responsabilità dell'autore dell'incidente;
- diversità tra le leggi nazionali in materia procedurale e di indennizzo.

3.2. Il Comitato auspica che il testo in esame sia adottato quanto prima e che possa essere pubblicizzato

adeguatamente dalla Commissione europea e, negli Stati membri, da tutti i soggetti interessati alla promozione di un dispositivo del genere: poteri pubblici, organizzazioni professionali degli assicuratori, associazioni di consumatori, professionisti del turismo e così via.

3.3. Tuttavia, a prescindere dai chiarimenti redazionali che potrebbero essere apportati in alcuni punti, il Comitato rileva che negli ambienti professionali interessati persistono dubbi in merito all'adempimento entro i termini impartiti di alcuni obblighi previsti dalla proposta di direttiva, in particolare di quello di costituire un registro d'informazione con dati sui veicoli immatricolati, sugli assicuratori della responsabilità civile e sui mandatari per la liquidazione dei sinistri.

3.4. Di conseguenza merita di essere discussa la possibilità di prevedere un lasso di tempo supplementare per l'attuazione di questa particolare disposizione della direttiva, nella misura in cui la costituzione di tale registro, che in diversi Stati membri ancora non esiste nella forma descritta, richiede un tempo ragionevole per consentire di riunire i mezzi tecnici e finanziari indispensabili al suo buon funzionamento.

3.5. In linea generale, gli ambienti interessati hanno avuto occasione di sollevare interrogativi sul costo dell'attuazione della proposta in esame. Al Comitato interesserebbe sapere se la Commissione europea abbia tentato di stimare l'incidenza economica di tale iniziativa legislativa per mezzo delle tradizionali schede d'impatto.

3.6. Tra l'altro al Comitato sembra evidente che, una volta adottata la proposta di direttiva, dovranno essere superate altre tappe.

3.6.1. Anche se si tratta di un problema più generale, sarebbe opportuno che la Commissione avviasse una riflessione sui mezzi idonei ad accelerare e agevolare l'accesso delle vittime alle disposizioni probatorie, in modo particolare per quanto riguarda il rilascio e la notifica di verbali da parte delle forze di polizia.

3.6.2. A lungo termine sembra auspicabile anche uno sforzo a livello europeo per ravvicinare le norme sul diritto all'indennizzo e al risarcimento, anche se per il momento non sembrano esservi le condizioni per una reale convergenza.

3.6.3. Il Comitato europeo delle assicurazioni ha contribuito, per quanto gli compete, ad agevolare concretamente la liquidazione dei sinistri verificatisi all'estero mettendo a punto un modello europeo di «constatazione amichevole» adottato in numerosi Stati membri.

#### *Il diritto di azione diretta*

3.7. Il recepimento di questo diritto nella legislazione di tutti gli Stati membri rappresenta innegabilmente una conquista essenziale per migliorare la situazione delle vittime in attesa di risarcimento. Rappresenta una novità per il Regno Unito e l'Irlanda.

3.8. Il Comitato constata che il diritto di azione diretta proposto varrebbe solo per le vittime che soddisfano i criteri di cui all'articolo 1, ossia le vittime di incidenti stradali avvenuti in uno Stato membro diverso dal proprio e causati da un veicolo immatricolato in un altro Stato membro e assicurato presso una compagnia stabilita in un altro Stato membro.

3.9. Il Comitato si interroga sui motivi di tale restrizione e ritiene invece che la proposta di direttiva in esame dovrebbe offrire lo spunto per fare di tale facoltà un diritto universale ad uso di tutte le vittime di incidenti stradali avvenuti sul territorio dell'Unione europea.

#### *La designazione di un mandatario per la liquidazione dei sinistri*

3.10. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le compagnie assicuratrici autorizzate che esercitano nel ramo 10 designino in ogni Stato membro un mandatario per la liquidazione dei sinistri. Questo nuovo obbligo a carico delle compagnie è destinato a facilitare l'iter amministrativo della vittima e va ad aggiungersi all'elenco delle formalità da espletare per ottenere l'autorizzazione.

3.10.1. La designazione di tale mandatario diventa così una delle condizioni per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività nell'Unione europea.

3.11. Il Comitato si compiace del metodo prescelto ma esprime dubbi sulle condizioni di applicazione da parte delle autorità di vigilanza. Queste dovranno infatti organizzarsi per esigere che le imprese che hanno già ottenuto l'autorizzazione designino un mandatario e per controllare che le pratiche di richiesta siano complete. Sarebbe opportuno che gli assicuratori europei sensibilizzassero le rispettive autorità di vigilanza sull'importanza di questo nuovo compito e che ottenessero l'inserimento di una disposizione aggiuntiva in materia nel Protocollo relativo alla collaborazione delle autorità di vigilanza sulle assicurazioni dei paesi appartenenti allo Spazio economico europeo, modificato nell'ottobre 1997.

3.12. Questa nuova formalità non sembra un onere troppo gravoso per le imprese assicuratrici nella misura in cui la scelta delle persone fisiche o giuridiche idonee ad adempiere a tale funzione è discrezionale. Infatti la Commissione europea, nella parte della relazione introduttiva dedicata all'articolo 3, dichiara appunto la sua intenzione di «lasciare alle imprese assicuratrici ampia libertà d'azione». Tali imprese potranno quindi usare agevolmente strutture esistenti: filiali, succursali, agenzie, uffici di liquidazione dei sinistri, ecc. oppure persone fisiche che svolgono già le funzioni di avvocato, mandatario, rappresentante fiscale oppure rappresentante dell'impresa ai sensi dell'articolo 6 della Direttiva 90/618/CEE.

3.13. Inoltre è ovvio che la designazione di tale mandatario non impedisce all'impresa di mettersi in contatto direttamente con la o le vittime. Questa flessibilità, che contribuisce a fare del ricorso al mandatario per la liquidazione dei sinistri una di varie trafile possibili, è particolarmente importante in quanto rispetta la diversità delle situazioni, soprattutto nel caso in cui la vittima abbia contratto un'assicurazione di tutela giudiziaria.

3.14. La definizione del mandato che lega il mandatario all'impresa che l'ha designato deve dar prova della stessa flessibilità — è questa l'opzione prescelta nell'articolo 3, paragrafo 5 — in modo da non costringere gli operatori a modificare lo stato delle loro relazioni contrattuali con parti esterne o la loro organizzazione sui mercati esteri.

3.15. A proposito delle qualifiche che deve possedere il mandatario per la liquidazione dei sinistri, sembra opportuno precisare esplicitamente che questo deve dialogare con la vittima nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato membro di residenza di quest'ultima. La difficoltà linguistica è infatti uno dei principali ostacoli al buon andamento delle procedure di indennizzo.

#### *L'introduzione di un obbligo d'offerta*

3.16. L'articolo 3, paragrafo 6, introduce l'obbligo di presentare un'offerta entro tre mesi, corredato di sanzioni nel «caso in cui la responsabilità sia accertata e il danno calcolato». Si tratta di una disposizione fondamentale della direttiva che, da sola, ne condiziona in larga misura l'efficacia e che dovrebbe limitare a casi eccezionali l'intervento dell'organismo d'indennizzo descritto all'articolo 5.

3.17. Un analogo obbligo di offerta esiste già sul mercato francese dall'entrata in vigore della legge del 5 luglio 1985. Il sistema, che prevede tra l'altro sanzioni pecuniarie in caso di mancata offerta o di offerta insufficiente, funziona da oltre dieci anni con soddisfazione degli assicuratori e degli assicurati.

3.18. Sempre alla luce dell'esperienza francese, il Comitato osserva altresì che il buon funzionamento dell'obbligo d'offerta a carico dell'assicuratore della responsabilità civile dell'autore del sinistro si fonda su un approccio realistico nei confronti delle procedure di valutazione dei danni materiali e alle persone. È per questo che il Codice delle assicurazioni fa riferimento al concetto di stabilizzazione delle condizioni di salute della vittima.

3.19. Questo riferimento, che corrisponde tra l'altro ad una misura applicata su altri mercati dell'Unione europea (Belgio, Spagna, Portogallo, Italia, ecc.), merite-

rebbe un attento esame in quanto potrebbe conferire maggiore efficacia al dispositivo dal punto di vista sia degli assicuratori che delle vittime.

3.20. Il Comitato si chiede se sia possibile trovare un accordo per inserire tale riferimento, per esempio sotto forma di un'aggiunta al primo trattino dell'articolo 3, paragrafo 6: «e, in particolare, le condizioni di salute stabilizzate della vittima.» Questa modifica però ha un senso solo se il suddetto riferimento viene comunemente usato negli Stati membri.

3.21. Lo sforzo di attenersi alla realtà dei fatti dovrebbe indurre anche a precisare che la richiesta d'indennizzo presentata dalla vittima stessa o da un suo rappresentante deve essere motivata e contenere tutti gli elementi necessari a valutare i danni materiali e alle persone.

#### *La costituzione di un registro*

3.22. Il centro d'informazione di cui all'articolo 4, paragrafo 1, ha essenzialmente il compito di tenere «un registro degli autoveicoli immatricolati nel suo territorio, delle imprese di assicurazione della responsabilità civile che coprono tali autoveicoli e dei mandatari per la liquidazione dei sinistri...» al fine di agevolare l'identificazione dell'assicuratore responsabile, necessaria per avviare la procedura di liquidazione del sinistro.

3.23. Il Comitato non può che sostenere la costituzione di una struttura del genere che, oltre ad essere destinata ad assistere le vittime di incidenti, dovrebbe fornire ulteriori strumenti alla lotta contro l'assenza di copertura assicurativa. Ciononostante si chiede se sarà possibile realizzarla entro i termini previsti dalla proposta di direttiva.

3.24. Vanno infatti segnalate diverse difficoltà:

- in diversi Stati membri, gli assicuratori della responsabilità civile dei parchi autoveicoli non dispongono di dati sistematici sul numero di immatricolazione di ogni veicolo;
- non è ancora possibile in tutti gli Stati membri identificare l'assicuratore a partire dal numero di immatricolazione. Un sistema del genere esiste effettivamente in Germania o in Austria, mentre in Francia e in Italia esiste un legame tra la targa e il titolare della polizza;
- gli archivi esistenti, il cui contenuto corrisponde più o meno a quanto disposto dall'articolo 4, sono gestiti da una o più entità (poteri pubblici, associazioni professionali, organismo indipendente...). È opportuno lasciare loro il tempo di definire un partenariato volto alla creazione di uno «sportello» unico.

3.25. In ogni caso il Comitato insiste sull'opportunità di concedere un lasso di tempo supplementare, per esempio 30 mesi invece di 24: questo sembra infatti un

termine realistico che, in conformità delle normative nazionali e comunitarie in materia di tutela dei dati a carattere personale, permetterebbe a tutti gli Stati membri di creare un punto di accesso unico per raccogliere tutte le informazioni richieste in modo affidabile e se possibile in base a criteri comuni, tenendo conto che questo «indirizzo», a seconda della situazione, sarà creato ex novo oppure deriverà dall'adattamento di registri già esistenti ma a copertura parziale.

3.26. Tale lasso di tempo consentirà inoltre di trarre il massimo profitto dalle esperienze più interessanti in materia di registri nazionali. A questo proposito il Comitato segnala che un registro del genere funziona adeguatamente sul mercato spagnolo dal marzo 1996. Da quella data infatti gli assicuratori comunicano al proprio Fondo di garanzia, apparentemente senza incontrare grandi difficoltà, il numero di targa dei veicoli assicurati, il nome e l'indirizzo dei proprietari, la natura e la durata del contratto (annuale, temporaneo, ...) nonché i dati relativi alla marca del veicolo e al numero di iscrizione della società presso l'autorità di vigilanza.

#### *Le condizioni per l'intervento dell'organismo d'indennizzo*

3.27. La proposta di direttiva descrive in modo dettagliato le condizioni alle quali gli organismi d'indennizzo possono procedere all'indennizzo delle vittime in caso di violazione delle disposizioni dell'articolo 3 da parte delle imprese.

3.27.1. L'articolo 5 rappresenta una rete di protezione e, come riconosce la Commissione stessa nella relazione, «sarà di applicazione soltanto in casi molto rari».

3.28. Verosimilmente l'organismo d'indennizzo sarà, a seconda dello Stato membro, il Fondo di garanzia oppure l'Ufficio della carta verde. In ogni caso sarà opportuno accertare che, al momento della trasposizione, gli Stati membri prendano le misure necessarie per conseguire i due obiettivi fissati nell'articolo:

- fornire alle strutture esistenti i mezzi materiali e finanziari per indennizzare le vittime (talvolta si tratta di somme molto elevate);
- garantire un buon funzionamento del meccanismo di compensazione tra gli organismi d'indennizzo. Questi, pur essendo definiti «organismi omologhi» nella relazione, possono benissimo non essere analoghi nella misura in cui, per esempio, il Fondo di garanzia del paese di residenza della vittima potrebbe chiedere il rimborso all'Ufficio della carta verde del paese in cui è avvenuto l'incidente.

3.29. Nella misura in cui due strutture esistenti fossero in grado di svolgere questo ruolo, potrebbe essere utile allegare alla direttiva un elenco degli organismi

d'indennizzo di cui all'articolo 5 in ogni Stato membro. Tale elenco, che dovrà essere aggiornato regolarmente, potrebbe rappresentare un fattore di certezza del diritto.

3.30. Dovrà essere studiata anche la possibilità di aggiungere un'appendice agli accordi esistenti tra Uffici e Fondi di garanzia per garantire il rispetto del termine di due mesi concesso per l'operazione di ricorso.

3.30.1. Inoltre una soluzione del genere permetterebbe di disporre l'organizzazione di uno scambio bilaterale di informazioni in merito all'importo stimato del danno al fine di evitare stime azzardate.

3.31. L'articolo 6 copre i casi in cui non sia stato possibile identificare l'assicuratore e prevede l'indennizzo della vittima ad opera del Fondo di garanzia del suo paese di residenza. Sarebbe utile ottenere precisazioni dalla Commissione europea per sapere con certezza quali sono le situazioni contemplate.

3.31.1. Infatti

- o il centro d'informazione di cui all'articolo 4 non ha funzionato adeguatamente e, per via di inadempimenti di varia natura, non è stato in grado di fornire il recapito dell'assicuratore RC e del suo mandatario;
- oppure l'identificazione dell'assicuratore non è obiettivamente possibile: reato di fuga senza che si sia potuta rilevare l'immatricolazione, invalidità del contratto, ecc.

## 4. Osservazioni particolari

### *Articolo 1*

4.1. Ai termini dell'articolo, l'area geografica interessata comprende esclusivamente l'Unione europea. Il Comitato si chiede se sia fattibile e opportuno estendere il campo d'applicazione ad altri paesi.

4.2. Va operata una distinzione tra situazioni diverse:

- Conformemente agli accordi conclusi tra l'Unione europea e il SEE, gli Stati membri dello Spazio economico europeo (Islanda, Norvegia, Liechtenstein) dovrebbero essere coperti dalla direttiva comunitaria dopo la sua adozione.

- La Svizzera, paese confinante con diversi Stati membri, costituisce un problema particolare in quanto non fa parte del SEE. Negoziati bilaterali tra le autorità dell'UE e quelle della Confederazione elvetica sono in corso e ultimamente hanno subito una battuta d'arresto in merito alle modalità del transito stradale. Il Comitato si interroga sugli

strumenti giuridici esistenti che permetterebbero, in nome della tutela delle vittime, di estendere il beneficio delle misure previste nella direttiva ai cittadini comunitari vittime di un incidente stradale in territorio svizzero. Una soluzione impostata su una formula convenzionale analoga alla Convenzione multilaterale di garanzia potrebbe essere considerata in tempi brevi.

- Anche i paesi dell'Europa centrale ed orientale hanno frontiere comuni con diversi Stati membri e registrano una crescita dei flussi di traffico automobilistico. Sono destinati ad entrare a far parte dell'Unione europea e per alcuni di loro i negoziati di adesione inizieranno il 31 marzo 1998. Hanno aderito al sistema della Carta verde e sono parti contraenti della Convenzione multilaterale di garanzia. Sarebbe quindi opportuno esplorare la fattibilità della procedura convenzionale in attesa della loro adesione.
- La situazione degli altri paesi terzi è più delicata sul piano dei principi giuridici. Il Comitato si pone interrogativi su un caso che non viene contemplato dall'articolo 1, quello di un incidente causato per esempio da un veicolo non immatricolato nell'Unione europea e guidato da un proprietario americano coperto da una garanzia assicurativa frontiera rilasciata da un assicuratore stabilito nell'Unione europea.

4.2.1. L'articolo 1 in effetti lega indissolubilmente l'immatricolazione e l'assicurazione. Sembra però che possano verificarsi situazioni in cui le due condizioni cumulative non sono soddisfatte.

4.3. Il Comitato osserva inoltre che sussiste una forte disparità tra i regimi di immatricolazione in vigore nell'Unione europea per quanto riguarda le autorità preposte alla consegna delle targhe, gli elementi richiesti e i termini fissati per il cambio della targa. Il motivo è che le direttive riguardanti gli autoveicoli non hanno affrontato il tema.

4.3.1. Tale questione meriterebbe di essere messa all'ordine del giorno, in un contesto caratterizzato dal verificarsi di alcuni casi di LPS selvaggia nel ramo auto.

#### Articolo 2

4.4. Il Comitato si dichiara favorevole all'estensione del diritto di azione diretta a tutte le persone lese ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della Direttiva 72/166/CEE. Suggestisce quindi di modificare la formulazione attuale come segue:

«Ogni Stato membro provvede a che tutte le persone lese ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della Direttiva 72/166/CEE, dispongano di un diritto di azione diretta nei confronti dell'assicuratore del terzo responsabile civilmente.»

#### Articolo 3

4.5. Sembra pertinente introdurre un riferimento all'obbligo per il mandatario incaricato della liquidazione dei sinistri di comunicare con la vittima nella lingua di quest'ultima. Tale precisazione potrebbe essere aggiunta alla fine del paragrafo 4 nella seguente forma:

«Deve comunicare con la vittima nella(e) lingua(e) ufficiale(i) dello Stato di residenza di quest'ultima.»

4.6. Il paragrafo 6, la cui formulazione è essenziale per garantire il buon funzionamento dell'obbligo d'offerta in favore delle vittime, merita di essere completato in tre punti.

4.7. In primo luogo occorre prevedere l'ipotesi in cui la richiesta di indennizzo della vittima, giudicata esorbitante, venga respinta dall'assicuratore. In tal caso quest'ultimo deve motivare il proprio rifiuto entro 3 mesi.

4.7.1. È probabile che l'espressione «offerta d'indennizzo» copra anche i casi di offerta zero, ma il Comitato ritiene più prudente disporre di un testo esplicito in merito, sulla falsariga di quello prescelto nel secondo trattino dell'articolo 5, paragrafo 1, dove viene impiegata l'espressione «risposta motivata».

4.7.2. Per esempio, dopo «offerta d'indennizzo» si potrebbe inserire quanto segue: «o spieghi in modo preciso i motivi per cui respinge la richiesta d'indennizzo.»

4.8. Una precisazione del genere dovrebbe essere aggiunta a proposito della forma della richiesta di indennizzo. Infatti, date le sanzioni derivanti da una mancata risposta o da una risposta insoddisfacente, occorre fare in modo che la richiesta sia il più possibile completa e motivata.

4.8.1. Sarebbe quindi utile aggiungere l'aggettivo «motivata» dopo «richiesta d'indennizzo» nel paragrafo 1.

4.9. La formulazione del secondo trattino, che copre i casi in cui l'assicuratore è autorizzato a «rispondere adeguatamente» invece di «presentare un'offerta d'indennizzo» va chiarita nella versione francese. Le due condizioni citate infatti possono essere non solo cumulative ma anche alternative. Sarebbe quindi necessario sostituire «e» con «e/o».

#### Articolo 4

4.10. Potrebbe essere opportuno, già nell'articolo 4, inserire un riferimento al Fondo di garanzia. Per esempio, il testo seguente potrebbe essere aggiunto all'ultima

frase del paragrafo 3: «e nome ed indirizzo dell'organismo di cui all'articolo 1, paragrafo 4, della Direttiva 84/5/CEE».

4.11. L'articolo in esame, che elenca in dettaglio le informazioni atte ad agevolare la liquidazione del sinistro, definisce gli obblighi in materia di scambi tra gli Stati membri e tra le imprese di assicurazione. Il Comitato si rammarica che non si alluda all'obbligo a carico degli organismi d'indennizzo dei diversi Stati membri di scambiare tra loro tali informazioni. La Commissione europea riconosce nella relazione che «la cooperazione tra i centri di informazione è indispensabile per ottenere il numero d'immatricolazione del veicolo e il nome dell'assicuratore nel paese di residenza della vittima, dato che queste informazioni sono registrate soltanto nel paese d'immatricolazione del veicolo».

4.11.1. Il Comitato ritiene utile disporre di un riferimento esplicito a tale cooperazione nell'articolo 4. Propone di inserire un nuovo paragrafo 4 con il seguente testo:

Bruxelles, 25 marzo 1998.

«4. Gli Stati membri prendono le misure necessarie al fine di agevolare lo scambio d'informazioni tra i centri d'informazione istituiti in conformità del paragrafo 1 del presente articolo.»

#### *Articolo 6*

4.12. Allo scopo di fugare qualsiasi malinteso in merito ai casi che rientrano nell'articolo in esame, potrebbe essere utile sostituire l'inizio della prima frase:

«Quando non sia possibile identificare l'assicuratore ...» con il testo seguente, più preciso: «Nel caso in cui il centro d'informazione non sia riuscito a identificare l'assicuratore di un veicolo immatricolato sul suo territorio...»

#### *Articolo 7*

4.13. Tenuto conto delle difficoltà pratiche legate all'attuazione del registro di cui all'articolo 4, il Comitato raccomanda di portare il termine previsto nel paragrafo 1 da ventiquattro a trenta mesi.

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio — (versione codificata)»**

(98/C 157/03)

Il Consiglio, in data 9 marzo 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pelletier, in data 4 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 96 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Con la Decisione del 1<sup>o</sup> aprile 1987 la Commissione ha dato istruzioni ai suoi servizi di procedere alla codificazione costitutiva od ufficiale degli atti giuridici al più tardi dopo la decima modifica.

1.2. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo, nel dicembre 1992, hanno confermato questi imperativi, sottolineando quanto sia importante la codificazione.

1.3. Dal momento che in sede di codificazione costitutiva od ufficiale nessuna modifica di carattere sostanziale può essere apportata agli atti che ne fanno oggetto, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, con accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994, hanno convenuto di optare per un metodo di lavoro accelerato che consenta la rapida adozione degli atti codificati.

1.4. Il Comitato non può che compiacersi del contenuto della proposta intesa a migliorare la trasparenza e la leggibilità mediante la codificazione. Le direttive interessate dal progetto infatti sono state modificate in più occasioni e in modo sostanziale. Era quindi necessario, per motivi di razionalizzazione e di chiarezza, codificare tali direttive raggruppandole in un testo unico. Inoltre i testi in parola serviranno da riferimento ai paesi candidati per la trasposizione dell'acquis comunitario.

1.5. Il lavoro in esame è complementare alle Comunicazioni già esaminate dal Comitato, che avevano lo scopo di precisare la portata delle direttive.

## 2. Il campo d'applicazione della codificazione

2.1. La proposta di codificazione in esame riguarda le seguenti direttive di base:

- 73/183/CEE: Soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi nel campo delle attività non salariate delle banche e di altri istituti finanziari;
- 77/780/CEE: Prima direttiva bancaria;
- 89/299/CEE: Fondi propri degli enti creditizi;
- 89/646/CEE: Seconda direttiva bancaria;
- 89/647/CEE: Coefficiente di solvibilità degli enti creditizi;
- 92/30/CEE: Vigilanza su base consolidata degli enti creditizi;
- 92/121/CEE: Vigilanza e controllo dei grandi fidi degli enti creditizi.

2.2. Inoltre la proposta concerne le seguenti direttive che apportano modifiche.

### 2.2.1. Direttiva 77/780/CEE — Prima direttiva bancaria

- 85/345/CEE: Disposizione applicativa particolare per la Grecia;
- 86/137/CEE: Applicazione differita per taluni Stati membri;
- 89/646/CEE: Seconda direttiva bancaria;
- 95/26/CEE: Vigilanza prudenziale «post BCCI» <sup>(1)</sup>;
- 96/13/CEE: Esclusione permanente di taluni enti creditizi.

<sup>(1)</sup> BCCI — Bank of Credit and Commerce International.

2.2.2. Direttiva 89/299/CEE — Fondi propri

- 91/633/CEE: Trattamento dei fondi per rischi bancari generali (FRBG);
- 92/16/CEE: Disposizioni particolari per gli studi di credito ipotecario danesi;
- 92/30/CEE: Vigilanza su base consolidata.

2.2.3. Direttiva 89/646/CEE — Seconda direttiva bancaria

- 92/30/CEE: Vigilanza su base consolidata;
- 95/26/CEE: Vigilanza prudenziale «post BCCI».

2.2.4. Direttiva 89/647/CEE — Coefficiente di solvibilità

- 91/31/CEE: Definizione delle banche multilaterali di sviluppo;
- 92/30/CEE: Vigilanza su base consolidata;
- 94/7/CE: Definizione delle banche multilaterali di sviluppo;
- 95/15/CE: Definizione tecnica della zona «A»;
- 95/67/CE: Definizione delle banche multilaterali di sviluppo;
- 96/10/CE: Contratti di novazione e accordi di compensazione (Contractual Netting).

2.3. È auspicabile in un avvenire imminente completare il campo d'applicazione includendovi le direttive adottate in materia di enti creditizi. Il Comitato si riferisce alle seguenti direttive, elencate per ordine prioritario:

- 93/6/CEE: relativa all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi;
- 94/19/CE: relativa ai sistemi di garanzia dei depositi;
- 91/308/CEE: relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite;
- 86/635/CEE: relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari;
- 89/117/CEE: relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale al di fuori di tale Stato membro.

2.3.1. Tenuto conto tuttavia dei limiti giuridici della procedura di codificazione (non si modifica la sostanza e la normativa è ripresa tale e quale) sarebbe forse auspicabile raccomandare alla Commissione di esaminare in avvenire l'eventualità di una fusione dei testi in vigore. Si tratterebbe di un metodo più flessibile e più efficace.

2.3.2. Tenuto conto dell'utilità dei testi codificati per i paesi candidati all'adesione all'Unione europea, è indispensabile che la proposta di codificazione venga adottata il più sollecitamente possibile.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al trasporto di merci pericolose per via navigabile interna»**

(98/C 157/04)

Il Consiglio, in data 11 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75, paragrafo 1, lettera c), del Trattato, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Giesecke, in data 11 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 105 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Sono necessarie disposizioni armonizzate nel settore del trasporto di merci pericolose sulle vie navigabili europee interne collegate tra di loro. Ciò vale sia per il traffico transfrontaliero che per quello interno.

1.2. La via navigabile più sfruttata del mondo è il Reno. Data la sua grande importanza economica per l'Europa centrale, dal 1868 il Reno è soggetto alle disposizioni della «Convenzione di Mannheim».

Su questa base giuridica la Commissione centrale per la navigazione del Reno (CCR) ha emanato disposizioni in merito al trasporto di merci pericolose mediante navi della navigazione interna (ADNR), che comprendono anche importanti norme sulla formazione del personale di bordo.

Dato che le sue disposizioni sono state trasposte nel diritto nazionale da tutti gli Stati attraversati dal Reno, l'ADNR si applica a tutte le vie navigabili dell'Europa centrale collegate tra loro.

1.3. Nel 1997 l'Austria ha adottato l'ADNR (con la denominazione «Regolamento ADN») per i trasporti sul Danubio, con modifiche di scarso rilievo.

1.4. I paesi candidati all'adesione dispongono di regolamentazioni nazionali nonché di accordi bilaterali basati sull'ADNR per i trasporti transfrontalieri.

1.5. I paesi terzi europei dispongono di norme nazionali proprie.

1.6. Dal 1996, tutti i paesi citati stanno negoziando, nell'ambito della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, per concludere un accordo vincolante sul trasporto internazionale di merci pericolose mediante navi della navigazione interna.

1.7. Nell'ambito della Commissione economica per l'Europa finora sono stati elaborati accordi analoghi per il traffico transfrontaliero su strada e per ferrovia. Attraverso alcune direttive l'UE ha disposto la trasposi-

zione di tali accordi nel diritto interno degli Stati membri.

1.8. Per garantire un alto grado di sicurezza nei trasporti intermodali di merci pericolose e per sfruttare la capacità disponibile della navigazione interna in questo settore, sono necessarie disposizioni anche per la navigazione interna, sia per i trasporti transfrontalieri che per quelli interni.

1.9. Per conseguire quanto prima l'obiettivo di una regolamentazione uniforme in tutta l'Europa anche nel settore dei trasporti di merci pericolose è necessario che l'ECE concluda i lavori con la massima rapidità. Per quanto possibile il livello di sicurezza offerto non dovrebbe essere inferiore sotto nessun aspetto a quello dell'ADNR.

## 2. La proposta di direttiva della Commissione

2.1. Il documento si prefigge l'obiettivo di migliorare la sicurezza dei trasporti di merci pericolose per via navigabile nell'area europea allargata. La proposta introduce condizioni concorrenziali uguali in campo tecnico e agevola il lavoro del settore dei trasporti e degli spedizionieri.

2.2. Per garantire che anche i paesi candidati all'adesione e i paesi terzi europei potessero partecipare alle decisioni relative al trasporto di merci pericolose per via navigabile interna in Europa, la Commissione ha adottato come base giuridica della direttiva non già l'ADNR bensì l'ADN, applicabile all'intero continente.

2.3. La Commissione sottolinea al tempo stesso che intende conformare le norme di sicurezza dell'ADN a quelle disposte dall'ADNR.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con favore le proposte della Commissione. Le norme di sicurezza più rigorose attualmente disponibili, ovvero quelle dell'ADNR,

dovrebbero essere estese ai trasporti europei per via navigabile interna, transfrontalieri e nazionali, mediante un'integrazione dell'ADN esistente.

3.2. Le norme tecniche essenziali dell'ADNR sono già state incorporate e pubblicate nel 1997 nelle «European Provisions concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterway (ADN)». Ora è necessario concludere quanto prima l'accordo complessivo.

3.3. Sebbene la versione definitiva dell'accordo non sia ancora nota in ogni dettaglio, il che rende piuttosto rischioso inserire nella direttiva riferimenti a tale accordo, il Comitato si compiace dell'azione tempestiva della Commissione.

3.3.1. Tra i rischi vanno ricordati in particolare i seguenti:

- il fatto che le disposizioni transitorie dell'ADN potrebbero risultare lievemente meno rigorose di quelle dell'ADNR, data la situazione dei negoziati attualmente in corso con i paesi candidati all'adesione ed i paesi terzi;
- l'eventuale erosione dei requisiti imposti alle società di classificazione o alle autorità preposte all'autorizzazione.

3.4. Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che, in caso di incongruenze tra l'ADN e l'ADNR, per i trasporti interni potrebbero essere in vigore allo stesso tempo due regolamenti diversi: l'ADN (in forza della direttiva) per le navi della navigazione interna il cui itinerario non tocca il Reno e l'ADNR per le navi che effettuano trasporti nazionali sul Reno per via navigabile interna.

3.5. L'articolo 5, paragrafo 3, della proposta di direttiva prevede che, in caso d'incidente, uno Stato membro debba informarne la Commissione e attendere una sua decisione in merito prima di adottare eventuali misure.

Il Comitato è dell'opinione che nell'eventualità di un'urgenza lo Stato membro debba poter adottare

immediatamente misure provvisorie e limitate nel tempo in attesa della conclusione della procedura di cui all'articolo 5, paragrafo 3.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato sollecita la Commissione a continuare ad intervenire presso gli Stati membri affinché portino avanti speditamente i negoziati sull'accordo ADN nell'ambito del gruppo di lavoro congiunto ECE-UN/CCR costituito nel 1995, in modo che l'accordo quadro possa essere completato prima della fine del 1998.

4.2. Nell'interesse di una rapida armonizzazione ad alto livello delle disposizioni dell'ADN, il Comitato sostiene gli sforzi della Commissione per aderire all'ADN. In tale contesto l'intento della Commissione non dovrebbe essere quello di sostituirsi agli Stati membri.

4.3. Perché le disposizioni vengano attuate prima possibile anche nei paesi PECO, il Comitato esorta le istituzioni comunitarie a insistere sulla ratifica dell'ADN già prima dell'adesione nei negoziati bilaterali con i paesi candidati.

4.4. In tale contesto il Comitato desidera richiamare l'attenzione sul fatto che alcune disposizioni della direttiva comunitaria sui COV<sup>(1)</sup> sono in contrasto con l'ADNR. Tale direttiva causa tuttora notevoli problemi di attuazione al settore della navigazione interna in quanto si discosta dall'ADNR.

4.4.1. In alcuni Stati membri lo scarico dei residui del serbatoio non è più ammesso nel corso del viaggio, ma non è ancora possibile nelle stazioni di smaltimento previste. Ciò impone notevoli costi di smaltimento aggiuntivi al settore della navigazione interna.

4.4.2. Il Comitato teme che tali difficoltà di attuazione possano determinare un trasferimento dei flussi di trasporto dalla navigazione interna, un modo di trasporto sicuro ed ecologico, verso la strada oppure la ferrovia.

(1) GU L 365 del 31.12.1994, pag. 24-33.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 82/714/CEE del 4 ottobre 1982, che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna»**

(98/C 157/05)

Il Consiglio, in data 2 febbraio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kielman, in data 11 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. La proposta della Commissione

1.1. L'obiettivo principale della proposta è quello di aggiornare la Direttiva 82/714/CEE del 4 ottobre 1982 in linea con i progressi tecnici compiuti nel frattempo, allo scopo d'incrementare la sicurezza e di favorire il ricorso alla navigazione interna, un modo di trasporto scarsamente nocivo per l'ambiente.

1.2. Attualmente, le navi della navigazione interna sono soggette a regimi che differiscono in termini di requisiti tecnici, vale a dire:

1.2.1. Il regolamento riveduto sul controllo della navigazione del Reno del 1<sup>o</sup> gennaio 1995, denominato anche «disposizioni del Reno», è stato adottato dalla Commissione centrale per la navigazione del Reno (CCNR). Tale regolamento si applica alla zona soggetta agli Atti riveduti di Mannheim (1868), ed è vincolante per i paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania, Paesi Bassi e Svizzera).

1.2.2. La Direttiva 82/714/CEE del Consiglio, del 4 ottobre 1982, la quale è ovviamente obbligatoria per gli Stati membri dell'UE, deve essere recepita nel loro diritto nazionale. Tuttavia, gli Stati membri le cui vie navigabili non siano collegate alla rete internazionale possono esentare dall'applicazione della direttiva le navi che operano su tali vie navigabili. La rete navigabile internazionale si estende a sei Stati membri soltanto, vale a dire Austria, Belgio, Francia, Lussemburgo, Germania e Paesi Bassi.

1.2.3. Le raccomandazioni formulate dalla Commissione economica per l'Europa (ECE) delle Nazioni Unite in materia di requisiti tecnici (uniformi). Tali raccomandazioni, applicabili alla zona esterna all'UE come specificato nell'allegato alla risoluzione n. 17 (14 ottobre 1981) del gruppo di lavoro sul trasporto per via navigabile, non sono vincolanti giuridicamente ma possono essere adottate.

1.3. Nondimeno, alcune differenze si riscontrano anche per quanto concerne il livello tecnico richiesto dagli strumenti di cui al punto 2.2. Di conseguenza, mentre esiste una rete navigabile internazionale che collega il mar Nero al mare del Nord grazie al canale

Reno-Meno-Danubio completato nel 1992, alle navi che operano su tale rete non si applica una normativa comune.

1.4. È quindi necessario aggiornare al più presto i requisiti tecnici stabiliti dalla Direttiva 82/714/CEE, tenendo conto delle disposizioni del Reno più recenti. In effetti, tra tali disposizioni figurano le norme più aggiornate in materia di sicurezza, che hanno già dimostrato la loro validità e pertanto rappresentano anche l'approccio adottato dall'ECE delle Nazioni Unite. Unitamente all'adozione di norme tecniche comuni, si potrà quindi creare un mercato interno dei servizi di trasporto per via navigabile.

1.5. Nella tabella 1, allegata al presente documento, figurano la data in cui, in seguito alla revisione prevista, entreranno in vigore i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, nonché la natura delle visite. Nelle disposizioni transitorie si indica il termine entro il quale tutte le navi devono ottemperare ai requisiti. Infine, tutte le navi che operano sulle vie navigabili indicate dovranno essere munite di un certificato comunitario: in tal modo, il mercato interno sarà un dato di fatto.

## 2. Osservazioni generali

2.1. La suddetta azione è destinata ad incrementare la sicurezza nel trasporto per via navigabile, a garantire l'adozione di un insieme coerente di requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, nonché a contribuire all'armonizzazione a livello paneuropeo.

2.2. Per quanto riguarda tale armonizzazione, i paesi associati collegati alle vie navigabili della Comunità (Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria) devono ottemperare ai requisiti fissati dalla direttiva riveduta.

2.3. In tal modo si favorirà il trasporto per via navigabile, si indurranno gli utenti ad orientarsi maggiormente verso questo modo di trasporto, e si gestiranno meglio i problemi ambientali, dato il carattere ecocompatibile del trasporto per via navigabile.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Va segnalato che anche le navi destinate al trasporto di oltre 12 passeggeri rientreranno nel campo d'applicazione della direttiva modificata, al pari delle attrezzature e degli impianti galleggianti e ciò alle condizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 4, della direttiva modificata.

3.2. Le navi della navigazione marittima restano esenti dall'applicazione della direttiva modificata, a condizione che siano munite degli appositi certificati.

3.3. L'armonizzazione dei requisiti tecnici comporta un altro importante vantaggio, e cioè che l'attività degli armatori e delle altre imprese subappaltatrici del settore potrà rivolgersi a un mercato interno più ampio,

favorendo in tal modo l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza nel mercato della navigazione interna.

### 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato concorda con la proposta di modificare la Direttiva 82/714/CEE del 4 ottobre 1982 in base alle premesse di cui ai punti precedenti. È consapevole del grande interesse che riveste l'armonizzazione del mercato della navigazione interna, il quale costituisce un'importante componente del mercato dei trasporti.

4.2. Il Comitato esorta la Commissione a tracciare un quadro delle ripercussioni dell'armonizzazione del mercato della navigazione interna, con il contributo di tutte le parti interessate, tra cui gli interlocutori socioeconomici.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

## ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

TABELLA 1

Requisiti tecnici delle navi della navigazione interna secondo la proposta di modifica della Direttiva 82/714/CEE

Categoria di nave	Decorrenza	Natura della visita
Navi nuove	A partire dal 1° luglio 1998	Piena conformità ai requisiti tecnici del nuovo allegato II, equivalente alle disposizioni del Reno.
Navi in servizio munite di certificato comunitario	A partire dal 1° luglio 1998	Conformità alle disposizioni transitorie del capitolo 24, nuovo allegato II.
Navi in servizio, ma la cui chiglia è stata impostata anteriormente al 1° gennaio 1970, operanti sulle sole reti nazionali e non munite di certificato comunitario (cfr. Articolo 8, paragrafo 2, secondo comma)	Dal 1° luglio 1998 al 1° gennaio 2005	Da rilasciare assieme ai certificati che specificano gli elementi della nave che non soddisfano i requisiti del (nuovo) allegato II. Tali elementi devono essere adeguati all'allegato II in caso di sostituzione o modifica.
Navi in servizio che rientrano per la prima volta nel campo d'applicazione della direttiva, vale a dire: — navi passeggeri destinate al trasporto di più di 12 passeggeri; — galleggianti ad uso speciale; — attrezzature galleggianti, impianti galleggianti.	Dal 1° luglio 1998 al 31 luglio 2003 per le navi da passeggeri e dal 1° luglio 1998 al 31 luglio 2008 per le altre navi	Cfr. Sopra.

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 sul tema “Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e elettricità (cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo”»

(98/C 157/06)

La Commissione europea, in data 23 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sulla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Energia, questioni nucleari e ricerca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bernabei, in data 3 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353ª sessione plenaria, con 104 voti favorevoli, 2 contrari e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha inviato al Comitato economico e sociale — e contemporaneamente al Consiglio, al Parlamento europeo ed al Comitato delle regioni — una Comunicazione sul tema «Una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore e di elettricità (Cogenerazione) ed eliminare gli ostacoli al suo sviluppo». Tale Comunicazione fa seguito all'impegno assunto dalla Commissione in proposito nel Libro bianco<sup>(1)</sup> in merito al quale il Comitato si rammarica ancora una volta di non essere stato consultato.

1.2. Il documento della Commissione risponde inoltre alla richiesta del Parlamento sulla necessità di incoraggiare l'uso della cogenerazione nei paesi membri e di eliminare gli attuali ostacoli, nonché all'invito del Consiglio «Energia» del 27 maggio 1997 di preparare «una strategia comunitaria per la promozione delle energie rinnovabili e di produzione combinata di calore e di elettricità (CHP) che contribuiranno ulteriormente a migliorare la performance del settore energetico»<sup>(2)</sup>. Il Comitato si è ripetutamente occupato di strategie atte a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas ad effetto serra<sup>(3)</sup> così come di quelle per la promozione delle energie rinnovabili<sup>(4)</sup>, nonché dell'efficienza energetica e dell'uso razionale dell'energia<sup>(5)</sup>. Peraltro il Consiglio «Energia» dell'8 dicembre 1997 ha adottato una risoluzione per promuovere una strategia comunitaria CHP.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. L'obiettivo dichiarato della Commissione è «di proporre una strategia, nel contesto della politica ener-

getica dell'UE, atta a facilitare lo sviluppo della cogenerazione in Europa e la sua penetrazione sui mercati europei dell'energia come sistema di produzione di calore e di elettricità ecologico e a basso consumo» basandosi su misure che si rafforzino reciprocamente a livello comunitario e nazionale e garantendo coerenza e compatibilità con le altre politiche comunitarie.

2.2. La Commissione evidenzia il quadro di misure legislative<sup>(6)</sup>, tecnologiche — in particolare nel quadro dei programmi Joule e Thermie — e non tecnologiche — in particolare nell'ambito dei programmi SAVE e Synergy nonché dei programmi Phare, Tacis e MEDA e dei finanziamenti BEI, individuando poi una serie di ostacoli allo sviluppo della cogenerazione presenti in varia misura nei diversi Stati membri e che impediscono uno sviluppo adeguato degli impianti CHP:

2.2.1. Ostacoli economici: Carenti disponibilità e prezzi non concorrenziali delle fonti energetiche primarie, difficoltà generali e specifiche di finanziamento, mancata «internalizzazione» dei settori ambientali nelle energie concorrenziali, difficoltà nei rapporti tra cogeneratori ed enti di elettricità in termini di libero accesso alla rete, pagamenti inadeguati per vendite di capacità eccedentarie e tariffe elevate per elettricità fornita a titolo ausiliario e supplementare.

2.2.2. Ostacoli legislativi: difficoltà e lungaggini delle procedure di autorizzazione, non riconoscimento dei diritti di accesso alle reti.

<sup>(1)</sup> Una politica energetica per l'Unione europea.

<sup>(2)</sup> Risoluzione del Consiglio sul cambiamento climatico — Consiglio Energia del 27 maggio 1997.

<sup>(3)</sup> La dimensione energetica del cambiamento climatico — GU C 19 del 21.1.1998.

<sup>(4)</sup> Libro verde per una strategia comunitaria «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili» — GU C 206 del 7.7.1997 e Altener II — GU C 19 del 21.1.1998.

<sup>(5)</sup> SAVE II — GU C 82 del 19.3.1996.

<sup>(6)</sup> Raccomandazione del Consiglio (77/714/CEE) del 25 ottobre 1977. Raccomandazione del Consiglio (88/611/CEE) del novembre 1988. Il Trattato sulla Carta dell'energia. Direttiva sulla liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica — Direttiva 96/92/CE — GU L 27 del 30.1.1997. Imposizione dei prodotti energetici — GU C 139 del 6.5.1997.

2.2.3. Ostacoli istituzionali: mancanza di equilibrio e di trasparenza nei rapporti tra imprese private con impianti CHP e imprese di pubblico servizio in posizione dominante.

2.2.4. Ostacoli specifici: in particolare al teleriscaldamento ed al teleraffreddamento non ancora sufficientemente e tecnologicamente sviluppati ed economici in Europa.

2.3. Nell'ambito del quadro coerente di attuazione di una politica energetica comunitaria mirante al rafforzamento della competitività delle imprese europee nel mercato globale, della protezione ambientale e della sicurezza degli approvvigionamenti che il Comitato ha pienamente condiviso anche di recente<sup>(1)</sup>, la Commissione delinea una nuova strategia comunitaria in tema di cogenerazione basata sull'obiettivo di raddoppiare, nel 2010, la potenza CHP installata in sostituzione degli impianti esistenti e di aumentare del 30 % il tasso di utilizzo degli impianti esistenti, portando il peso della produzione combinata calore/energia dall'attuale 9 % al 18 % del totale della produzione elettrica con una riduzione del 4 % delle emissioni di CO<sub>2</sub> e degli altri gas a effetto serra.

### 3. La cogenerazione nel quadro internazionale

3.1. La Conferenza sul cambiamento climatico globale, svoltasi a Kyoto nel dicembre scorso, ha fissato per tutti i paesi aderenti alla Convenzione — quadro delle Nazioni Unite degli obiettivi specifici di riduzione (rispetto all'anno 1990) delle emissioni di gas a effetto serra, da raggiungere entro il 2010: — 8 % per i paesi dell'Unione europea, — 7 % per gli Stati Uniti, — 6 % per il Giappone.

3.2. Un vincolo ambientale obbligatorio si è così aggiunto alla generale esigenza, avvertita soprattutto nei paesi industrializzati, di contenere i consumi di energia, di aumentare la sicurezza degli approvvigionamenti e di raggiungere una maggiore efficienza nell'utilizzazione dei combustibili.

3.3. È ormai un concetto acquisito che la tecnologia della produzione combinata di calore ed elettricità (cogenerazione) sia una delle pochissime tecnologie in grado di offrire un importante contributo alle problematiche dell'efficienza energetica e, nello stesso tempo, della difesa dell'ambiente.

3.4. Anche gli Stati Uniti ed il Giappone hanno da tempo riconosciuto la necessità di promuovere lo sviluppo della cogenerazione ed hanno varato provvedimenti legislativi generali e specifici che hanno introdotto

agevolazioni fiscali e di altro tipo, hanno aperto linee di finanziamento e hanno ampliato programmi di ricerca e dimostrazioni sul tema della cogenerazione.

3.5. Alcuni di tali provvedimenti potrebbero fornire utili indicazioni alla costruzione di un'efficace politica di sostegno alla cogenerazione nell'UE.

### 4. Una strategia europea per la cogenerazione

4.1. Il Comitato approva con convinzione in linea generale l'iniziativa della Commissione di proporre una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di calore ed elettricità.

4.2. Il Comitato rileva peraltro che gli obiettivi indicativi proposti del raddoppio della quota di cogenerazione rispetto alla produzione totale di elettricità dal 9 al 18 % entro il 2010 sono molto ambiziosi ed impegnativi e sottolinea che essi potranno essere raggiunti soltanto se gli Stati membri risponderanno pienamente, alle sollecitazioni comunitarie, tenendo pienamente conto delle differenti situazioni di partenza e delle necessità di mercato.

4.3. Il Comitato sottolinea infine che la rispondenza tra gli orientamenti generali approvati dal Consiglio e gli obiettivi nazionali concreti ed i piani di azione conseguenti dipenderà dal rapporto di collaborazione che sarà possibile instaurare tra i programmi dei singoli Stati membri e le linee di una politica energetica comunitaria più generale che faccia riferimento all'insieme delle risorse e delle tecnologie energetiche e basata sul consenso delle parti e non imposta dall'alto.

4.4. Secondo il Comitato occorre sfruttare tutte le potenzialità esistenti nei sistemi energetici dei singoli Stati membri che pur permangono con importanti differenze di struttura, per una sostanziale espansione e penetrazione delle tecnologie di cogenerazione sia nel settore elettrico che in quello del teleriscaldamento e della telerefrigerazione.

4.4.1. In molti paesi comunitari sono tuttora in esercizio impianti termoelettrici, con basse efficienze energetiche e che utilizzano fonti di energia che producono elevate emissioni inquinanti nell'atmosfera. Secondo il Comitato la tecnologia della cogenerazione a ciclo combinato può offrire le soluzioni più adatte in questi casi tutte le volte che congiuntamente alla domanda di elettricità siano presenti fabbisogni di calore importanti e prolungati nel tempo. Nella programmazione di localizzazione territoriale di nuovi impianti bisognerebbe prendere in considerazione le possibilità di commercializzazione del calore, raffreddamento e desalinizzazione.

<sup>(1)</sup> GU C 19 del 21.1.1998.

4.4.2. La strada più efficace da percorrere dovrebbe essere quella della realizzazione di nuovi impianti di cogenerazione ad alta efficienza, con la contemporanea dismissione o riammodernamento degli impianti più vecchi a minore rendimento termico e più inquinanti, applicando gli Stati membri la Direttiva CHP. Secondo il Comitato, è necessario che la Commissione segua questo problema e controlli che nei programmi nazionali questo aspetto sia adeguatamente valorizzato anche a seguito dell'applicazione concreta della Direttiva 96/92/CE<sup>(1)</sup> sul mercato unico dell'elettricità e la futura revisione della direttiva sulle grandi installazioni di combustione.

4.4.2.1. La domanda di elettricità è in continuo aumento in Europa. Nel caso di nuove installazioni produttive per soddisfare questa domanda aggiuntiva, dovrebbe essere data priorità alle tecnologie CHP, tutte le volte che questo sia possibile ed economicamente conveniente anche in termini di costi per i consumatori finali.

## 5. Prospettive di sviluppo per il teleriscaldamento, il teleraffreddamento e la desalinizzazione

5.1. Nel settore del teleriscaldamento il Comitato concorda nel valutare l'alta potenzialità del contributo della cogenerazione pure nella marcata difformità delle situazioni esistenti in Europa per evidenti ragioni climatiche ma anche per effetto di politiche attive di incoraggiamento e di sostegno dei governi e di iniziative di autorità locali basate su analisi costi/benefici sociali della cogenerazione rispetto a soluzioni tradizionali.

5.2. Per quanto riguarda i sistemi di teleraffreddamento i cosiddetti «district cooling systems» (DCS), benché meno diffusi (circa 1 500 su un totale di oltre 7 000 impianti) potrebbero presentare secondo il Comitato un percorso da promuovere in relazione alle specifiche situazioni climatiche/ambientali, anche attraverso soluzioni pilota di piccole dimensioni e di massima flessibilità: al riguardo, l'esperienza del DCS per l'expo '98 di Lisbona meriterebbe di essere particolarmente diffusa.

5.3. Tali positive esperienze potrebbero essere estese qualora fosse possibile superare alcuni ostacoli regolamentari e affrontare il problema del finanziamento di investimenti per loro natura con tempi di rientro lunghi e redditività non elevata: in un'economia contraddistinta dalla deregolamentazione la decisione di investire in cogenerazione dipenderà dal rendimento previsto del capitale investito rispetto ad investimenti alternativi.

5.4. Analoga riflessione andrebbe fatta per la produzione combinata di elettricità e di desalinizzazione

dell'acqua di mare che riveste un interesse particolare nelle aree mediterranee o in alcune regioni insulari. Tutti i suggerimenti formulati in precedenza potrebbero essere automaticamente estesi a detta produzione.

5.5. Secondo il Comitato un'attenzione particolare deve essere data alla situazione esistente nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, specie quelli candidati all'adesione, dove il teleriscaldamento era stato introdotto in passato su larga scala ed interessa tutt'oggi decine di milioni di abitanti. Secondo il Comitato vi sono le condizioni e i mezzi — attraverso i programmi Phare, Tacis, Synergy — che giustificherebbero radicali interventi di ammodernamento e di innovazione con importanti risparmi energetici, risanamenti ambientali e riduzioni di emissioni di gas a effetto serra.

## 6. La cogenerazione nell'industria e nel terziario

6.1. La Comunicazione della Commissione afferma che la cogenerazione ha prospettive di espansione importanti anche nei settori dell'industria e del terziario. Ricerche preliminari su questo tema sono già state condotte nel recente passato, tuttavia sarebbe auspicabile aggiornare tali lavori per potere disporre di previsioni quantificate attendibili.

6.2. Il Comitato ritiene di raccomandare alla Commissione di condurre al più presto tali studi sulla base di precise metodologie di valutazione che potranno essere importanti per gli Stati membri nel preparare i propri piani di sviluppo sia nel settore industriale che del teleriscaldamento/raffreddamento nel settore dei servizi.

### 6.3. *La rimozione degli ostacoli all'affermazione della cogenerazione*

6.3.1. Le analisi preliminari ora ricordate hanno anche approfondito il tema degli ostacoli regolamentari e istituzionali che hanno in vari paesi rallentato lo sviluppo degli investimenti nel settore industriale e del terziario.

6.3.2. Si tratta di difficoltà che per lo più si sono manifestate nei rapporti tra le imprese che hanno realizzato o intendono realizzare impianti di cogenerazione e le imprese che gestiscono le reti di servizio pubblico (prezzi non remunerativi per l'energia elettrica ceduta, rifiuto, in alcuni casi, di acquistare l'energia stessa, costi elevati delle forniture di emergenza e dei servizi ausiliari, difficoltà di accesso delle reti ecc.).

6.3.3. Sono questioni che dovranno essere regolate nell'ambito dell'applicazione definitiva della Direttiva 96/92/CE sulla liberalizzazione del mercato interno dell'energia elettrica.

<sup>(1)</sup> GU L 27 del 30.1.1997.

6.3.4. Il Comitato esprime il suo sostegno al proposito della Commissione di volere esercitare una stretta sorveglianza sulla corretta applicazione delle norme della Direttiva elettricità da parte degli Stati membri, in modo che anche gli ostacoli impropri all'affermazione della cogenerazione siano al più presto rimossi.

6.3.5. Comunque il criterio direttore dovrebbe essere quello di incoraggiare la cooperazione operativa tra le industrie che gestiscono gli impianti di cogenerazione e le imprese responsabili del servizio pubblico della produzione e trasmissione in rete dell'energia elettrica.

6.3.6. In tale senso il Comitato esprime il proprio accordo sull'orientamento della comunicazione che incoraggia nuove forme di accordi negoziati per raggiungere obiettivi specifici di efficienza e di innovazione tecnologica.

6.3.7. Quanto all'utilizzo delle fonti di energia per impianti di cogenerazione, il Comitato concorda con le considerazioni della Commissione sull'importanza futura del gas naturale, raccomandando tuttavia che adeguata attenzione sia riservata all'utilizzo di alcune fonti rinnovabili, in particolare delle biomasse.

#### 6.4. *La internalizzazione dei costi ambientali*

6.4.1. La scelta a favore delle tecnologie della produzione congiunta di calore e di elettricità nei settori dell'industria e del terziario e, in particolare, presso gli enti erogatori di energia elettrica nei vari paesi, ha incontrato ostacoli economici allorché la decisione dell'investimento è stata lasciata ai soli calcoli di convenienza e di reddito delle singole aziende ed enti erogatori.

6.4.2. Molto spesso la decisione di procedere nell'investimento con la immobilizzazione di ingenti mezzi finanziari è stata frenata dalla considerazione degli imprenditori che fosse più semplice e facile continuare a produrre vapore in impianti vecchi e inefficienti ma totalmente ammortizzati e a comperare elettricità dalla rete o di produrre dell'elettricità senza utilizzare il calore addizionale prodotto.

6.4.3. La Commissione ha chiaramente avvertito la necessità di contrastare questa situazione negativa confermando il principio che la cogenerazione è uno dei pochi strumenti che consentono di ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di conseguire delle economie considerevoli nei consumi energetici.

6.4.4. Al fine di difendere e incentivare le iniziative di cogenerazione la Comunicazione della Commissione propone due distinte iniziative — la internalizzazione dei costi esterni e dei vantaggi ambientali nei costi dei consumi energetici mediante incentivi fiscali — la mobilitazione degli strumenti finanziari tradizionali e innovativi per collaborare al sostegno della redditività

degli investimenti nella cogenerazione nell'industria e nel terziario.

6.4.5. Lo strumento della «internalizzazione dei costi ambientali» è stato previsto dal «Quinto programma di azione a favore dell'ambiente» approvato dal Consiglio e dal Parlamento europeo alla fine del 1995. Esso è stato ripreso recentemente dalla «proposta di direttiva che ristruttura il quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici», che permane tuttora all'esame del Consiglio per la sua problematicità e per l'unanimità di consensi richiesta dal Trattato in materia.

6.4.6. La proposta è di fissare per tutta la Comunità livelli minimi di imposizione per tutti i prodotti energetici e, contemporaneamente, di esentare da tale onere la produzione di elettricità e di calore degli impianti di cogenerazione.

6.4.7. In tale modo si pensa di contribuire a riequilibrare la redditività degli investimenti nella cogenerazione e di incoraggiare le decisioni delle aziende in tale senso.

6.4.8. Il Comitato ha avuto occasione il 29 ottobre 1997<sup>(1)</sup> di votare un il parere in materia, nel quale si esaminano i possibili effetti positivi ed i problemi posti dall'applicazione del principio di tassazione selettiva e armonizzata dei consumi energetici quale mezzo per integrare i vantaggi ambientali derivanti da produzione di impianti energetici molto efficienti.

6.4.9. Tuttavia osserva che la Commissione dovrebbe procedere senza indugi all'esame di tutte le altre ulteriori modalità per integrare nella sua politica fiscale i vantaggi energetici e ambientali della cogenerazione (come indicato al punto 4.7 della Comunicazione) nell'ambito della promozione dell'uso razionale dell'energia. Nel medesimo contesto andrebbe tuttavia pianificato e promosso anche l'acquisto di calore e di acqua calda affinché il bilancio tra produzione e acquisto di calore sia possibilmente equilibrato e pertanto efficiente.

6.4.10. Vi sono esempi di incentivazioni fiscali specifiche nei sistemi posti in atto in alcuni paesi comunitari, in Giappone e negli Stati Uniti che potrebbero essere presi in considerazione dagli Stati membri (deduzione di parte degli investimenti dal montante generale delle tasse, aumento delle percentuali di ammortamento nei primi anni, ecc.).

#### 6.5. *La mobilitazione degli strumenti finanziari*

6.5.1. Gli studi preparatori che la Commissione ha fatto svolgere sullo stato e sulle prospettive della cogenerazione in Europa hanno mostrato che un fattore negativo capace di frenare uno sviluppo più intenso di questo settore è costituito dalla scarsa disponibilità di

<sup>(1)</sup> GU C 19 del 21.1.1998.

mezzi finanziari da investire in progetti con redditività media o bassa e con tempi di ritorno considerati troppo lunghi.

6.5.2. Se, ad esempio, la casa dello studente di un'università privata disponesse di capitale sufficiente, la redditività di un impianto CHP potrebbe raggiungere il 9 % annuo, superando il rendimento effettivo del 7 % che ci si potrebbe attendere da titoli di borsa. In tal caso la cogenerazione costituirebbe un investimento sicuro. Nell'industria manifatturiera, che comporta rischi diversi rispetto al settore dell'istruzione, occorrerebbe un rendimento del 15-25 % e la cogenerazione sarebbe giustificata soltanto in stabilimenti di trasformazione continua con un elevato fabbisogno sia di calore, che di elettricità, come ad esempio gli impianti chimici e le acciaierie. Il settore pubblico (i grandi ospedali, ad esempio) è soggetto ad un'ulteriore restrizione, dal momento che i limiti imposti dal Tesoro alle spese in conto capitale potrebbero impedire investimenti in CHP, anche se economicamente giustificati.

6.5.3. Nei Paesi Bassi dove sono stati raggiunti i maggiori risultati nella costruzione di nuove capacità di cogenerazione è stato affermato che «senza le politiche di stimolo e di sostegno che il governo nazionale ha posto in atto negli ultimi anni un numero molto minore di impianti di questo tipo sarebbe stato costruito», come sottolineato nel rapporto per Joule II del febbraio 1995 <sup>(1)</sup>.

6.5.4. Sulla base di questa stessa preoccupazione molti paesi hanno offerto sostegni economici e finanziari di vario genere, sovvenzioni e mutui agevolati. In molti Stati membri, la cogenerazione è stata in questo modo considerata, secondo il rapporto dell'IEA <sup>(2)</sup>, alla stregua di una «infant industry» da aiutare e proteggere nella fase di avvio.

6.5.5. Per il passato alcuni esempi sono significativi. Le percentuali di sovvenzioni sui costi degli investimenti sono state in vari casi dell'ordine del 25-40 %, la copertura dei costi degli studi di fattibilità è stata anche superiore <sup>(2)</sup>. Anche in Canada, negli Stati Uniti e in Giappone si sono avuti interventi paragonabili.

6.5.6. La Comunicazione della Commissione tuttavia non sembra prestare molta attenzione a questo aspetto, forse in base alla considerazione che si tratta di una materia di prevalente competenza dei singoli Stati membri.

6.5.7. Il Comitato ritiene che occorra ora trovare un giusto equilibrio tra il processo di liberalizzazione del mercato interno, i principi della politica comunitaria della concorrenza in tema di regimi di aiuti, gli obiettivi condivisi della strategia di raddoppio della percentuale

di CHP entro il 2010 nonché, a maggior ragione, degli impegni internazionalmente sottoscritti da parte della UE nell'ambito della conferenza di Kyoto.

6.5.8. In tale ottica invita la Commissione a incoraggiare i paesi membri a mettere in atto tutte le misure necessarie per sostenere gli investimenti negli impianti di cogenerazione, specialmente per quanto riguarda il ricorso a mutui con bonifico di interessi, affinché possano rappresentare iniziative valide e non distorsive della concorrenza. Solo in questo modo sarà possibile raggiungere l'obiettivo ambizioso del raddoppio delle capacità installate entro l'anno 2010 in un mercato interno dell'energia pienamente liberalizzato.

6.5.9. Del resto la Comunicazione della Commissione propone che la stessa Banca europea per gli investimenti rafforzi il suo intervento di finanziamento agevolato a favore dei futuri impianti di cogenerazione: peraltro interventi simili dovrebbero poter essere favoriti anche nell'ambito di altri istituti finanziari europei e internazionali quali la BERS e la Banca mondiale. Anche la nuova gestione dei fondi strutturali regionali dovrebbe poter dare un contributo importante allo sviluppo di questo settore nelle regioni meno favorite.

## 7. Il contributo dei programmi comunitari allo sviluppo della cogenerazione

7.1. Secondo il Comitato è opportuno aumentare l'impegno dei programmi comunitari Phare, Tacis, con l'appoggio degli studi di Synergy e di Alure per l'America latina per la realizzazione di questi impianti nei paesi terzi dell'Europa centrale e orientale e nell'America latina attraverso sistemi di cogenerazione per raggiungere rapidamente risultati importanti sia in tema di risparmio energetico e di uso razionale dell'energia, che di contenimento dei livelli di inquinamento. Per il programma MEDA occorre dire che esso non prevede attualmente, come invece dovrebbe, interventi nei settori delle infrastrutture e quindi dell'energia. La sua impostazione dovrebbe essere adeguatamente modificata.

7.2. I programmi comunitari di ricerca, sviluppo e dimostrazione, in particolare i programmi Joule-Thermie, da tempo sono orientati verso temi specifici che interessano la cogenerazione, benché sia generalmente riconosciuto che gli impianti per la produzione combinata di calore ed elettricità, di refrigerazione e di desalinizzazione, appartengono alla categoria delle tecnologie relativamente mature, tuttavia esistono possibilità di ulteriori miglioramenti tecnici ed economici che potrebbero aiutare l'affermazione della cogenerazione rispetto alle soluzioni tradizionali.

7.2.1. Nell'ambito del futuro V PQ di RST, ampio spazio dovrà essere assicurato ai problemi dell'energia e dell'ambiente e la nuova impostazione «problem solving» delle azioni chiave pertinenti, in particolare la

<sup>(1)</sup> Regolazione e conservazione dell'energia — Progetto Joule II per la DG XVII, febbraio 95, pag. 13.

<sup>(2)</sup> Si veda tra gli altri lo studio «combined heat and power generation in IEA member countries» — International Energy Agency — Ottobre 1994.

città del futuro, i sistemi energetici avanzati e la tecnologia dell'acqua, dovrebbe contribuire al rilancio anche della cogenerazione e in particolare di progetti di mini e micro cogenerazione, localizzati vicino ai centri di consumo, che possano permettere soluzioni avanzate e rilevanti risparmi di costi e di consumi, come viene già messo in luce dalla Commissione stessa.

7.2.2. Peraltro un ruolo estremamente importante dovrà essere svolto dal programma SAVE II e in minor misura da Altener II che dovrebbero poter proporre soluzioni innovative con certezze di normativa tecnica e facile commercializzazione e penetrazione sul mercato, dove le tecniche di cogenerazione devono poter in prospettiva acquisire capacità competitiva autonoma.

7.2.3. La Commissione si propone di integrare tali programmi in un quadro programmatico pluriennale, nonché di continuare tali programmi comunitari; il Comitato si pronuncia favorevolmente all'integrazione dello sviluppo della cogenerazione nell'ambito di tale strategia, sulla quale peraltro sta sviluppando un proprio parere.

## 8. Conclusioni e raccomandazioni

8.1. Il Comitato condivide con convinzione l'iniziativa della Commissione di proporre una strategia comunitaria per promuovere la produzione combinata di elettricità, calore, freddo e trattamento delle acque. Ritiene infatti che questa sia una delle poche vie aperte all'Unione europea per rispettare gli impegni assunti a Kyoto dai paesi per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra coerentemente con le posizioni adottate anche nel più recente passato in tema di efficienza energetica in uno sviluppo sostenibile.

8.2. Il Comitato raccomanda alla Commissione, una volta raccolti i pareri delle Istituzioni comunitarie, di procedere alla definizione di uno specifico «piano di azione» capace di coordinare gli orientamenti generali con le scelte e le decisioni che saranno adottate dai singoli Stati membri, anche in relazione alle importanti differenze di struttura esistenti. Il Comitato auspica che in futuro detto piano rientri nel programma quadro per l'energia recentemente presentato, affinché le iniziative comunitarie in materia di energia siano contraddistinte da una maggiore coerenza e trasparenza.

8.3. Questi ultimi restano i primi responsabili della nuova politica. Essi dovranno definire al più presto gli obiettivi nazionali specifici riguardanti lo sviluppo della cogenerazione da raggiungere per tappe entro il 2010 identificando anche gli strumenti di intervento da utilizzare.

8.4. Dall'efficacia della collaborazione costruttiva fra la Commissione e gli Stati membri dipenderà il successo

della strategia europea per lo sviluppo della cogenerazione.

8.5. Il Comitato chiede che a questo obiettivo debba essere dedicato il massimo impegno e sottopone alla Commissione, al Parlamento europeo ed al Consiglio le seguenti raccomandazioni:

8.5.1. inserimento a pieno titolo e con uno spazio adeguato delle problematiche e delle iniziative di promozione dello sviluppo della cogenerazione nel quadro di strategia pluriennale di politica energetica al fine di assicurare un quadro di continuità e certezze di intervento in materia, tenuto conto delle differenti situazioni di partenza e del principio di sussidiarietà;

8.5.2. ricerca di un giusto equilibrio tra processo di liberalizzazione del mercato interno, regimi di aiuto a finalità ambientali ammessi dalla politica comunitaria della concorrenza, da un lato, e obiettivi strategici condivisi di raddoppio della produzione di elettricità da CHP entro il 2010, nonché impegni internazionalmente sottoscritti dall'UE a Kyoto, dall'altro;

8.5.3. monitoraggio continuo del corretto recepimento da parte degli Stati membri delle Direttive sul mercato unico dell'elettricità e del gas naturale (di prossima emanazione) al fine di eliminare gran parte degli ostacoli regolamentari e istituzionali che penalizzano la cogenerazione;

8.5.4. sorveglianza e monitoraggio dei programmi nazionali di ristrutturazione del settore della produzione e trasmissione dell'energia elettrica;

8.5.5. promozione di un continuo scambio di informazioni e di esperienze fra gli Stati membri sul tema del sostegno e incoraggiamento della cogenerazione nell'industria, nel terziario e nel teleriscaldamento/tele-refrigerazione/desalinizzazione;

8.5.6. elaborazione, raccolta e diffusione di statistiche armonizzate sullo stato e sull'evoluzione della cogenerazione nei paesi membri e nei paesi dell'Europa centrale ed orientale candidati all'adesione;

8.5.7. elaborazione di misure concrete in tema di internalizzazione dei costi esterni e ambientali con provvedimenti fiscali e di altra natura per integrare i vantaggi energetici e ambientali della cogenerazione;

8.5.8. varo di provvedimenti normativi che prevedano la promozione di soluzioni negoziate per l'acquisto da parte degli operatori delle reti dell'energia elettrica

prodotta in impianti di cogenerazione, sulla stregua di iniziative analoghe intraprese dal Parlamento europeo in tema di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili;

8.5.9. mobilitazione degli strumenti finanziari comunitari e nazionali — specie con mutui agevolati per incoraggiare e favorire gli investimenti nei nuovi impianti di cogenerazione, stimolando l'attuazione di un graduale ma preciso programma di dismissioni e di ammodernamenti delle installazioni obsolete;

8.5.10. adozione di una metodologia comune di validazione e certificazione della qualità dei progetti di nuovi impianti di CHP e/o, ove possibile e conveniente, di ammodernamento di quelli esistenti, secondo criteri

comuni di soglia minima d'efficienza, anche per favorire la concessione di finanziamenti a livello comunitario e nazionale a business plan progettuali certificati;

8.5.11. studio dell'ammissione degli impianti CHP all'eventuale futuro sistema di «crediti di efficienza» legati alle emissioni di gas ad effetto serra attualmente all'esame dei servizi delle Nazioni Unite, a seguito delle decisioni di Kyoto;

8.5.12. previsione, nell'ambito delle azioni chiave in cui si articolerà il V PQ di RSTD comunitario e in particolare di quelle concernenti i nuovi assetti urbani, i sistemi energetici avanzati ed il trattamento delle acque, di uno spazio adeguato alle nuove tecnologie di cogenerazione, soprattutto per impianti di piccole dimensioni, flessibili e decentrabili.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale  
Tom JENKINS*

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione integrativa dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno dell'Unione europea»<sup>(1)</sup>**

(98/C 157/07)

Il Consiglio, in data 15 gennaio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 235 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Whitworth, in data 12 febbraio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 98 voti favorevoli, 4 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Sin dalla creazione della Comunità europea, la Commissione ha cercato, conformemente all'articolo 51 del Trattato, di proporre misure nel campo della sicurezza sociale volte a garantire la libera circolazione dei lavoratori e in particolare a permettere alle persone che si spostano per motivi di lavoro da uno Stato membro all'altro di conservare i benefici conseguiti in questo settore.

1.2. Il Regolamento (CEE) n. 1408/71, relativo all'applicazione dei sistemi di previdenza sociale ai lavoratori

dipendenti, ai lavoratori autonomi e alle loro famiglie che si spostano all'interno della Comunità, ha cercato tra l'altro di rimuovere gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera nel campo dei regimi pensionistici obbligatori. Il regolamento, di natura alquanto complessa, è stato modificato di frequente ma ha raggiunto il suo obiettivo in questo particolare settore.

1.3. Il perseguimento di un obiettivo analogo nel campo dei regimi di pensione complementari si è rivelato molto più difficile, indubbiamente a causa dell'estrema diversità degli accordi, delle leggi e dei regolamenti in vigore all'interno dei vari Stati membri. Tuttavia, la soluzione di tale problema è una condizione imprescindibile

<sup>(1)</sup> GU C 5 del 9.1.1998, pag. 4.

bile per il completamento del mercato interno del lavoro. Pertanto, la proposta della Commissione all'esame arriva al momento opportuno, in quanto già da tempo se ne avvertiva la necessità.

1.4. Nel 1991, la Commissione ha pubblicato un documento di consultazione intitolato «Regimi complementari di previdenza sociale: l'importanza dei regimi pensionistici integrativi ai fini della tutela sociale dei lavoratori e le loro conseguenze sulla libertà di circolazione»<sup>(1)</sup>. Nel parere al riguardo, il Comitato ha messo in evidenza una serie di punti concernenti la possibilità di coordinare i regimi pensionistici professionali e l'acquisizione e l'esercizio dei diritti ad essi inerenti, nonché di trasferire tali diritti all'interno della Comunità, sollecitando la Commissione ad agire in questo senso<sup>(2)</sup>.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta di direttiva persegue l'obiettivo di assicurare una tutela adeguata dei diritti acquisiti o in via di acquisizione da parte di coloro che godono di un sistema pensionistico integrativo e che si spostano da uno Stato membro all'altro.

2.2. La direttiva si prefigge di conseguire l'obiettivo sopraccitato attraverso le seguenti misure:

Articolo 4: Mantenimento dei diritti acquisiti. Un affiliato per il quale non vengono più versati contributi ad un regime di pensione professionale, quando lascia il suo impiego per andare a lavorare in un altro Stato membro non deve perdere i diritti già acquisiti in base a detto regime.

Articolo 5: Garanzia dei pagamenti transfrontalieri. Gli affiliati residenti in un altro Stato membro hanno il diritto al pagamento totale delle prestazioni.

Articolo 6: Lavoratori distaccati. Gli affiliati temporaneamente distaccati e inviati a lavorare in un altro Stato membro dal proprio datore di lavoro devono avere la possibilità di continuare a versare i contributi al regime pensionistico dello Stato d'origine alle stesse condizioni previste dal Regolamento (CEE) n. 1408/71 per i regimi obbligatori (vale a dire per un anno, prorogabile per altri dodici mesi).

Articolo 7: Fiscalità. Lo Stato membro ospitante deve riservare a detti contributi lo stesso trattamento concesso ai contributi versati in base al proprio regime nazionale.

Articolo 8: Doveri d'informazione. Gli affiliati che si trasferiscono all'estero devono ricevere informazioni adeguate sui loro diritti e sulle alternative possibili.

## 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato economico e sociale approva la proposta di direttiva, primo modesto passo verso il raggiungimento dell'obiettivo della completa libertà di circolazione nel campo delle pensioni integrative. Riconosce la complessità della materia, causata dall'estrema diversità degli accordi pensionistici esistenti nei 15 Stati membri e delle leggi, regolamenti, e condizioni fiscali che li disciplinano. Il Comitato prende inoltre atto del fatto che alcune delle disposizioni della direttiva sono già applicabili in alcuni Stati membri ma non in altri.

3.2. Il mantenimento dei diritti acquisiti alla pensione previsto all'articolo 4 della proposta di direttiva è un esempio di questa situazione. Tuttavia, il principio secondo il quale i lavoratori che si trasferiscono in un altro Stato membro non devono godere di un trattamento peggiore o migliore di quelli che rimangono nello Stato membro d'origine è un principio giusto e dovrebbe essere sancito dalla legislazione comunitaria.

3.3. Allo stesso modo, il pagamento delle prestazioni in altri Stati membri è già la norma. Il Regolamento (CEE) n. 1408/71 già lo prevede per i regimi obbligatori ed è giusto che l'articolo 1 applichi lo stesso principio alle prestazioni integrative.

3.4. Il Comitato ritiene che la disposizione prevista all'articolo 6 in base alla quale i lavoratori temporaneamente distaccati o i loro datori di lavoro possono versare i contributi al regime del paese d'origine sia l'aspetto più importante della proposta di direttiva. Questa misura rappresenterà un enorme vantaggio per i lavoratori delle società multinazionali esposti, nel corso della carriera, a numerosi trasferimenti e permetterà ai loro datori di lavoro di fornire loro pensioni professionali senza costi aggiuntivi e senza complesse procedure amministrative.

3.4.1. Il Comitato ritiene tuttavia che il periodo di un anno applicabile in base al Regolamento (CEE) n. 1408/71 sia troppo breve e che pertanto la disposizione vada applicata per l'intero periodo del distacco. Osserva che la Raccomandazione 16 del 22 dicembre 1984 prevede, previo consenso del datore di lavoro, l'estensione del periodo di 12 mesi alla durata totale del comando, laddove un lavoratore venga trasferito all'estero nell'ambito di un'organizzazione per le sue conoscenze o capacità particolari o per andare incontro ad obiettivi specifici. Ritiene che tale raccomandazione dovrebbe avere forza di legge nell'ambito del Regolamento (CEE) n. 1408/71 e nel quadro della proposta di direttiva all'esame.

<sup>(1)</sup> SEC (91) 1332 def.

<sup>(2)</sup> GU C 223 del 31.8.1992, pag. 13.

3.4.2. L'articolo 6, secondo paragrafo, verrà in aiuto ai lavoratori distaccati in taluni Stati membri (e ai loro datori di lavoro) in quanto non saranno più tenuti a versare i contributi ad un regime integrativo del paese ospitante qualora continuino a pagarli nel paese d'origine.

3.4.3. Occorre notare che l'espressione «lavoratore distaccato» all'articolo 3, lettera g), è definita mediante riferimento al titolo II del Regolamento (CEE) n. 1408/71, che dice quanto segue: «Una persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro presso un'impresa dalla quale dipende normalmente ed è distaccata da questa impresa nel territorio di un altro Stato membro per svolgervi un lavoro per conto della medesima.....». La definizione pertanto esclude le persone comandate dal datore di lavoro in un altro Stato membro per svolgere un'attività presso un'altra impresa. Il Comitato ritiene che non vi debbano essere distinzioni tra queste due categorie di lavoratori.

3.5. L'articolo 7 rappresenta la logica conseguenza dell'articolo 6. È particolarmente importante in quanto primo tentativo di aprire la strada nella giungla dei diversi trattamenti fiscali dei contributi e delle prestazioni di pensione integrativa esistenti nei vari Stati membri. Tuttavia, sussisteranno delle anomalie. Ad esempio, in talune circostanze, un lavoratore britannico distaccato in Germania non beneficerà dello sgravio fiscale sui contributi che avrebbe invece goduto se fosse rimasto nel suo paese; una volta rientrato nel Regno Unito, le prestazioni previste per la sua attività in Germania verranno tassate, cosa che non avverrebbe in base ad un regime pensionistico tedesco. Viceversa, il distacco di un lavoratore tedesco nel Regno Unito porterebbe al versamento di contributi deducibili a livello fiscale e all'ottenimento di prestazioni esentasse. La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a concordare un approccio flessibile e soddisfacente per risolvere dette anomalie.

3.5.1. Giova osservare che le disposizioni dell'articolo 7 si applicano solo agli affiliati dei regimi pensionistici integrativi definiti all'articolo 3, lettera b), e non agli affiliati di un regime pensionistico a titolo privato. Questi ultimi potrebbero essere considerati alla stregua dei regimi pensionistici integrativi, in particolare in quegli Stati membri in cui i datori di lavoro vi contribuiscono su base volontaria o contrattuale.

3.6. Il Comitato attribuisce un'importanza particolare al requisito previsto all'articolo 8 concernente la fornitura d'informazioni agli affiliati dei regimi pensionistici integrativi che si trasferiscono in un altro Stato

membro. A suo avviso, il datore di lavoro e il responsabile del regime pensionistico dovrebbero essere obbligati a fornire al lavoratore informazioni complete sulle opzioni disponibili e sulle conseguenze della sua scelta.

3.7. Come già sottolineato, la proposta di direttiva crea disparità di trattamento tra i lavoratori distaccati all'interno della stessa impresa e quelli distaccati presso un'impresa diversa (articolo 6) e, nel campo fiscale, tra gli affiliati dei regimi professionali e i lavoratori che scelgono un regime a titolo privato (articolo 7). Queste distinzioni vanno eliminate quanto prima mediante l'adozione di ulteriori provvedimenti.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1. *Capo II*

Occorre sottolineare che i regimi di pensione professionale (che costituiscono l'oggetto della proposta di direttiva) sono distinti dai regimi complementari di previdenza sociale che esistono in taluni Stati membri; in quanto tali, essi non fanno parte di un regime nazionale di previdenza sociale nei paesi in questione. I regimi di pensione professionale sono di natura contrattuale e fanno parte del contratto di lavoro di un lavoratore. Sarebbe auspicabile l'aggiunta di un capo relativo al ruolo dei regimi di pensione professionale in questo contesto.

##### 4.2. *Articolo 3, lettera a)*

L'inserimento del termine «sostituire» è necessario per coprire la posizione di taluni Stati membri nei quali si applicano disposizioni relative alla cessazione dei contributi.

##### 4.3. *Articolo 3, lettera b)*

Alla prima riga sostituire «e» con «o» in quanto «i regimi pensionistici di categoria» e gli «accordi collettivi aventi le stesse finalità» sono in questo caso delle alternative.

##### 4.4. *Articolo 3, lettera h)*

La definizione di «Stato membro di origine» non è accurata in relazione ad un secondo o successivo distacco. In tali circostanze, si dovrebbe fare riferimento al paese in cui il lavoratore prestava la propria opera immediatamente prima del distacco iniziale.

##### 4.5. *Articolo 4*

Il termine «mantenimento integrale» comprende, ad esempio, la necessità di indicizzare le prestazioni nei regimi a prestazioni definite ove ciò sia previsto dal

regolamento del regime, come si afferma al punto 3.1 della scheda di valutazione dell'impatto elaborata dalla Commissione.

## 5. Ulteriori raccomandazioni

5.1. Come sottolineato al precedente punto 3.1, il Comitato giudica la proposta di direttiva un primo passo parziale verso l'obiettivo della completa libertà di circolazione nel campo delle pensioni integrative. Al punto 1.4 è già stato fatto riferimento al parere del 1992 in merito all'importanza dei regimi di pensione integrativi e le loro conseguenze sulla libertà di circolazione, parere nel quale il Comitato aveva individuato una serie di settori d'intervento.

5.2. Nel parere adottato l'11 dicembre 1997 sul Libro verde della Commissione «Le pensioni integrative nel mercato unico»<sup>(1)</sup>, il Comitato ha formulato una serie di raccomandazioni concernenti taluni problemi riscontrati dalla Commissione ma che non vengono affrontati dalla proposta di direttiva all'esame. Si tratta dei seguenti aspetti:

- le condizioni necessarie per l'acquisizione dei diritti, in particolare i lunghi periodi di tempo richiesti in alcuni Stati membri;
- le difficoltà inerenti al trasferimento dei diritti acquisiti alla pensione da uno Stato membro all'altro;
- i problemi fiscali legati all'acquisizione dei diritti alla pensione in più di uno Stato membro; la posizione di un lavoratore che svolge temporaneamente un'attività in un altro Stato membro in base ad un contratto diverso dal distacco.

5.3. Il parere conteneva inoltre una serie di raccomandazioni specifiche sull'importanza dei regimi fiscali per le pensioni integrative.

5.4. Il Comitato ribadisce le osservazioni e raccomandazioni formulate nel parere del dicembre 1997. Vi sono poi altri aspetti riguardanti il funzionamento dei regimi di pensione professionali che sarebbe utile affrontare: ad esempio l'affiliazione degli organi di amministrazione fiduciaria, la custodia dei fondi e il calcolo del valore da trasferire. Il Comitato sollecita la Commissione a definire e proporre una serie di misure in questi settori al fine di conseguire come obiettivo finale, laddove la natura dei regimi lo consenta, la completa trasferibilità delle pensioni professionali e private, elemento essenziale della libera circolazione delle persone attraverso l'Unione europea. Richiama l'attenzione sul suggerimento formu-

lato al punto 5.5 di detto parere circa la possibilità di compiere progressi al riguardo e ritiene che occorre operare in tal senso in un lasso di tempo determinato.

5.5. Il Comitato ricorda che nel parere del 1992 aveva suggerito la possibilità di definire un regime modello di pensione professionale per la società europea (eventualmente come complemento allo statuto della medesima dopo la sua adozione), ed aveva proposto di esaminare l'eventualità di adottare regimi transnazionali per l'industria. Ribadisce tali suggerimenti come un possibile passo avanti senza cercare di armonizzare normative, regolamenti, prassi e accordi fiscali in materia di pensioni esistenti a livello nazionale<sup>(2)</sup>.

5.6. Un'altra possibilità è rappresentata da un accordo mediante il quale un regime di pensione professionale stabilito in base a leggi e regolamenti di uno Stato membro potrebbe contenere parti applicabili anche ai lavoratori che svolgono un'attività in altri Stati membri attraverso un sistema di contributi fiscali. Pertanto, il funzionamento di un regime, compresi il controllo e la vigilanza prudenziale, i requisiti di solvibilità e le norme sugli investimenti, verrebbe disciplinato dalle leggi e dai regolamenti dello Stato membro di origine, in conformità delle prassi ivi vigenti, mentre le disposizioni fiscali relative ai contributi e alle prestazioni sarebbero conformi a quelle esistenti nello Stato membro ospitante per i lavoratori ivi residenti.

5.7. Questo implica la possibilità di un mercato libero nel settore dei regimi pensionistici integrativi analogo a quello esistente nel campo delle assicurazioni sulla vita, senza per ciò pregiudicare l'autonomia degli Stati membri per quanto concerne la fiscalità, la previdenza sociale e le leggi sul funzionamento dei fondi pensionistici.

## 6. Conclusioni

6.1. Il Comitato approva la proposta di direttiva e la considera un primo passo parziale verso l'applicazione del principio della libera circolazione delle persone ai regimi pensionistici integrativi. Ritiene che la proposta di direttiva dovrebbe essere modificata per estendere il periodo di un anno previsto per i lavoratori distaccati (punto 3.4.1 del presente parere), eliminare le anomalie sottolineate al punto 3.7 e tener conto delle osservazioni specifiche formulate al capitolo 4.

6.2. Il Comitato riconosce che i progressi in questo campo sono limitati dalle enormi difficoltà dovute agli accordi pensionistici estremamente diversi che esistono

<sup>(1)</sup> GU C 73 del 9.3.1998, pag. 109.

<sup>(2)</sup> Lo statuto della società europea ha formato oggetto di un recente parere del Comitato nel dicembre 1997. Un ulteriore parere seguirà a tempo debito.

negli Stati membri e alla grande varietà di leggi, regolamenti e disposizioni fiscali che li disciplinano.

6.3. Sollecita nondimeno la Commissione a proseguire i lavori in questo campo adottando in parti-

colare misure per risolvere i problemi evidenziati nel parere del dicembre 1997 in merito al Libro verde della Commissione e per dar seguito alle ulteriori raccomandazioni formulate al capitolo 5 del presente parere.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 1408/71 per quanto riguarda la sua estensione ai cittadini di paesi terzi»<sup>(1)</sup>**

(98/C 157/08)

Il Consiglio, in data 6 gennaio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Liverani, in data 12 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 109 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La proposta della Commissione, fondata sugli articoli 51 e 235 del Trattato CE, ha lo scopo di estendere il coordinamento comunitario dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri fissato dal Regolamento (CEE) n. 1408/71 ai lavoratori subordinati ed autonomi assicurati in uno Stato membro e che non sono cittadini comunitari.

1.2. La proposta è volta al potenziamento del Regolamento (CEE) n. 1408/71 e rientra nella politica di rafforzamento della protezione sociale e di miglioramento dello status giuridico per i cittadini di paesi terzi residenti legalmente nell'Unione.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato è favorevole alla proposta della Commissione e ne condivide le motivazioni ed i «considerandi» tesi a riaffermare l'obiettivo della parità di trattamento nel campo sociale dei cittadini di paesi terzi come già sottolineato nel Libro bianco sulla politica sociale (1994) e nel programma d'azione sociale a medio termine (1995-1997).

2.2. In proposito il Comitato ribadisce gli orientamenti contenuti nei propri pareri sullo statuto dei lavoratori migranti provenienti da paesi terzi<sup>(2)</sup> e ricorda altresì

<sup>(1)</sup> GU C 6 del 10.1.1998, pag. 15.

<sup>(2)</sup> Pareri del CES del 24 aprile 1991 — GU C 159 del 17.6.1991 e del 26 settembre 1991 — GU C 339 del 31.12.1991.

che l'importanza dell'attuazione nel campo della politica sociale dei principi di non discriminazione verso cittadini di paesi terzi, anche come contributo alla strategia di lotta contro il razzismo e la xenofobia, è stata riaffermata da recenti risoluzioni del Consiglio <sup>(1)</sup> e del Parlamento europeo <sup>(2)</sup>.

2.3. In tale contesto il Comitato richiama anche il «Piano di azione per la libera circolazione dei lavoratori» <sup>(3)</sup> presentato dalla Commissione contestualmente alla proposta di regolamento in esame. Il Comitato condivide l'opinione che l'approvazione del regolamento rappresenterà uno strumento contro il lavoro illegale e clandestino. Trattandosi di un coordinamento interno riguardante esclusivamente i regimi di sicurezza sociale degli Stati membri il Comitato ritiene altresì che il regolamento modificato realizzerà un'importante sem-

(1) Risoluzione del Consiglio del 5 ottobre 1995 relativa alla lotta contro il razzismo e la xenofobia nel campo dell'occupazione e degli affari sociali — GU C 296 del 10.11.1995.

(2) Risoluzione del PE del 15 luglio 1993 sulla «politica europea dell'immigrazione» e del 30 gennaio 1997 sul «razzismo, antisemitismo e xenofobia e l'Anno europeo contro il razzismo».

(3) Comunicazione della Commissione (97)586 def. del 12 novembre 1997.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

plificazione giuridica ed amministrativa essendo attualmente il coordinamento della sicurezza sociale tra gli Stati membri per i cittadini dei paesi terzi disciplinati da numerosi accordi bilaterali e multilaterali.

2.4. Il Comitato, infine, prende atto delle analisi della Commissione secondo cui l'estensione del regolamento ai cittadini di paesi terzi consentirà una rilevante riduzione dei costi amministrativi mentre modeste dovrebbero risultare le implicanze finanziarie essendo le persone interessate già affiliate ad un regime di sicurezza sociale di uno Stato membro.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Il Comitato concorda sulle proposte di modifica degli articoli 1, 2, e 22 bis del Regolamento (CEE) n. 1408/71 con la soppressione dei riferimenti alla nazionalità degli interessati ed alle categorie di persone diverse dai cittadini comunitari (apolidi, profughi di paesi terzi) nonché sull'inserimento di un nuovo articolo 95 (quater) contenente disposizioni transitorie di salvaguardia dei diritti acquisiti nel periodo antecedente all'entrata in vigore del nuovo regolamento.

Il Comitato sollecita il Consiglio ad accelerare i tempi di approvazione delle modifiche del regolamento.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 89/662/CEE del Consiglio relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno, al fine di permettere il potenziamento dei controlli»<sup>(1)</sup>**

(98/C 157/09)

Il Consiglio, in data 16 dicembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo, in data 5 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 106 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La modifica della Direttiva 89/662/CEE sui controlli veterinari applicati agli scambi intracomunitari trae le sue ragioni dall'esperienza negativa derivata dalla vicenda BSE e sulla considerazione che controlli più rigorosi costituiscono la via più sicura e meno costosa per prevenire l'insorgere di problematiche negative.

1.2. Tale orientamento, vista la soppressione dei controlli alle frontiere interne, si basa sul potenziamento dei controlli veterinari nei luoghi di partenza dei prodotti animali e sulla possibilità di controlli nei luoghi di destinazione finale.

1.3. La direttiva considera fondamentale il raggiungimento dell'obiettivo di un miglioramento degli scambi d'informazione fra le autorità competenti degli Stati membri.

1.4. Pur lasciando agli Stati membri la modalità d'applicazione, la direttiva si propone di estendere agli scambi intracomunitari di derrate alimentari di origine animale il collegamento fra le autorità veterinarie mediante la rete informatizzata comunemente denominata ANIMO, già prevista nella Direttiva 90/425/CEE relativa ai controlli veterinari zootecnici.

## 2. Osservazioni generali

2.1. La Sezione condivide l'estensione dell'utilizzo del sistema ANIMO informatizzato ai prodotti di origine animale destinati all'alimentazione umana, contemplati dalla Direttiva 89/662/CEE e considera questo inter-

scambio d'informazioni tra le autorità competenti in linea con le esigenze essenziali di garantire la protezione della salute pubblica.

2.2. Nell'approvare tale estensione, il Comitato ravvisa tuttavia che essa non risolve compiutamente il problema della garanzia di un rafforzamento dei sistemi di controllo.

2.2.1. Esso invita pertanto la Commissione a proseguire la propria attività verso una reale armonizzazione dei sistemi di controllo delle derrate alimentari in tutti gli Stati membri.

## 3. Base giuridica

3.1. La Commissione ha presentato la proposta in base all'articolo 100A del Trattato (mercato interno) sebbene la base giuridica normale per questo tipo di legislazione sia l'articolo 43 (agricoltura), dato che riguarda la produzione e la vendita dei prodotti di cui all'Allegato II. Il servizio giuridico del Consiglio ha confermato che l'articolo 43 rappresenta la base giuridica adeguata (Parere del servizio giuridico del Consiglio n. 11180/97 del 10 ottobre 1997).

3.2. Il Comitato comprende le motivazioni che hanno portato la Commissione ad indicare l'articolo 100A come base giuridica della direttiva in esame. Sottolinea, tuttavia, come tali motivazioni siano valide anche nel caso si scelga l'articolo 43.

3.3. Pertanto, allo scopo di ovviare alla lunga e complessa procedura oggi prevista in applicazione dell'articolo 100A, si propone di assumere come base giuridica l'articolo 43, già utilizzato per tutte le questioni relative all'agricoltura. Occorrerà procedere ad una revisione dopo l'entrata in vigore dell'articolo 129 del Trattato di Amsterdam.

<sup>(1)</sup> GU C 13 del 17.1.1998, pag. 12.

#### 4. Osservazioni specifiche

— al 2° comma: eliminare il termine «eventuale».

##### 4.1. *Articolo 12*

3.1.1. Per eliminare ogni possibile interpretazione sull'estensione in ogni Stato membro del sistema ANIMO, il Comitato propone:

— al 1° comma: modificare «può essere estesa, se necessario, ...» con «deve essere estesa»;

##### 4.2. *Ultimo «Considerando»*

4.2.1. Modificare la base giuridica dell'ultimo «Considerando» alla luce del punto 3.3.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

### **Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali»**

(98/C 157/10)

Il Consiglio, in data 26 gennaio 1998, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 43 e 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Stokkers, in data 5 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. Nella produzione agricola della Comunità le piante ornamentali occupano un posto importante. Il conseguimento di risultati soddisfacenti nella coltivazione di piante ornamentali dipende in ampia misura dalla qualità e dallo stato sanitario dei materiali utilizzati. Al fine di garantire la libera circolazione senza ostacoli sul territorio comunitario e di dare agli acquirenti di tutta la Comunità la certezza di procurarsi materiali di moltiplicazione sani e di buona qualità, riveste grande importanza adottare requisiti armonizzati a livello comunitario. Nel maggio 1996 la Commissione ha lanciato l'iniziativa «SLIM» (Semplificazione legislativa per il mercato interno), con l'obiettivo di individuare il modo di snellire la legislazione del mercato interno. Per il progetto pilota, sono stati scelti quattro settori, uno dei quali è costituito dalle piante ornamentali, a causa delle difficoltà riscontrate nel trasporre e nell'attuare la legislazione. Un cosiddetto gruppo «SLIM» ha presentato raccomandazioni, per semplificare la direttiva concernente le piante ornamentali. L'attuale proposta della Commissione tiene conto di tali raccomandazioni, nonché delle osservazioni e delle critiche mosse al

riguardo dagli Stati membri e dalle associazioni professionali. La proposta della Commissione è basata sull'articolo 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Essa presenta una rifusione della Direttiva 91/682/CEE in un nuovo testo in cui evidenzia le modifiche sottoleneandole.

#### 2. Osservazioni generali

2.1. La Commissione è riuscita ad apportare una serie di modifiche che comportano una semplificazione. La proposta fa ricadere la responsabilità di conformarsi ai requisiti di qualità principalmente sugli anelli più significativi della catena, ossia su coloro che si occupano della produzione e della moltiplicazione del materiale iniziale, nonché dell'importazione di detto materiale. La Sezione condivide questa impostazione: a suo giudizio essa consente di assicurare agli acquirenti una soddisfacente garanzia di qualità del materiale iniziale, mentre nel contempo evita gli oneri burocratici superflui.

2.2. La proposta tratta in maniera equilibrata anche il problema dell'importazione del materiale iniziale, per cui non si deve temere, da un lato, l'insorgere di

distorsioni di concorrenza e, dall'altro, il rischio che venga a crearsi un canale parallelo tale da compromettere il sistema di garanzia di qualità dell'UE.

2.3. Il Comitato esprime tuttavia riserve sul gran numero di casi per i quali la proposta della Commissione offre la possibilità di ricorrere alla procedura dell'articolo 22 della direttiva che prevede una regolamentazione più particolareggiata. Esso si esprimerà al riguardo nel capitolo «osservazioni particolari».

2.4. Il Comitato giudica necessaria una definizione più precisa dei concetti trattati nella proposta. Richiama in particolare l'attenzione sull'assenza di una definizione del concetto di «piante ornamentali», nonché sulle definizioni del «materiale di moltiplicazione» e dei «fornitori». Si devono evitare descrizioni che si prestano a diverse interpretazioni e che indeboliscono la finalità della proposta. Si riprenderà l'argomento al punto 3.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. Titolo I (Campo di applicazione)

##### 3.1.1. Articolo 1

Secondo il Comitato non è chiara la relazione con il Regolamento (CEE) n. 338/97 stabilita dalla proposta della Commissione. Nel caso delle piante che rientrano nel campo di applicazione del regolamento e che non possono essere commercializzate, la suddetta aggiunta è superflua, mentre nel caso delle piante che rientrano nel campo di applicazione del Regolamento (CEE) n. 338/97 e che invece possono essere commercializzate, la direttiva in esame è d'applicazione.

#### 3.2. Titolo II (Definizioni)

##### 3.2.1. Articolo 3

Il Comitato constata che la proposta di direttiva non definisce il concetto di «piante ornamentali», ed invita quindi ad inserire una chiara definizione delle stesse.

##### 3.2.2. Articolo 3, primo paragrafo (Definizione di materiali di moltiplicazione)

Il Comitato propone di modificare nel seguente modo la suddetta definizione: «Materiali di moltiplicazione: le sementi, le parti di piante e tutti i materiali di piante che sono destinati o possono essere destinati alla moltiplicazione ed alla coltivazione di piante ornamentali». Con questa modifica, il campo di applicazione della direttiva comprenderà qualunque tipo di materiale di moltiplicazione, in modo da evitare discussioni in caso di modifiche successive della destinazione del materiale.

##### 3.2.3. Articolo 3, secondo paragrafo (Definizione di fornitore)

Si raccomanda di inserire nella definizione di «fornitore» l'obbligo di essere registrato presso l'organismo responsabile, nonché di soddisfare alle disposizioni della direttiva in esame. Tale misura è necessaria per evitare che il riconoscimento nel quadro della direttiva sulle disposizioni fitosanitarie (77/93/CEE) offra la possibilità di sottrarsi alle disposizioni della direttiva in esame.

##### 3.2.4. Articolo 3, quarto paragrafo (Organismo ufficiale responsabile)

Il Comitato propone di sostituire la dicitura «autorità statale istituita» con «autorità responsabile». In linea di massima, infatti, anche un'autorità non statale deve poter svolgere le funzioni di organismo ufficiale responsabile, qualora lo Stato le abbia delegato le proprie funzioni in questo ambito, fermo restando che la responsabilità finale spetta comunque allo Stato stesso. Il testo attuale richiede, senza che ciò sia necessario, che si tratti obbligatoriamente di un'autorità statale.

##### 3.2.5. Articolo 3, nono paragrafo (Laboratorio)

Il Comitato ritiene che, per quanto riguarda il riconoscimento dei laboratori, non sia necessario stabilire ulteriori regole attraverso la procedura di cui all'articolo 22 (articolo 8, terzo paragrafo; articolo 3, quarto paragrafo, nono punto; articolo 15, secondo paragrafo).

#### 3.3. Titolo III (Requisiti cui debbono soddisfare i materiali di moltiplicazione)

##### 3.3.1. Articolo 6, primo paragrafo

Il Comitato suggerisce la soppressione dall'Articolo 6 delle parole «per lo meno all'ispezione visiva» (organismi nocivi e malattie). Esistono determinate malattie, come le infezioni virali, che possono essere diagnosticate solo attraverso analisi di laboratorio, anche se non si tratta di malattie cosiddette da quarantena. Per queste infezioni virali si tratta di stabilire in che misura la partita di materiale iniziale sia contaminata. In questo caso sono ammessi determinati limiti di tolleranza. Il Comitato ritiene inoltre che la vitalità dei materiali di moltiplicazione debba rientrare esplicitamente fra i requisiti minimi di qualità.

##### 3.3.2. Articolo 6, quarto paragrafo

Il Comitato considera che la disposizione proposta per i bulbi di fiori e riguardante i requisiti di qualità risulterà sufficiente solo per alcune piante. Raccomanda quindi alla Commissione di completare tale disposizione dopo aver consultato gli esperti in materia, in modo da renderla adeguata a tutte le piante da bulbo, ai tuberi ed ai rizomi. Questo paragrafo non debba riguardare solo i materiali di agrumi, ma anche i bulbi di fiori. Si propone dunque di modificare il testo nel seguente modo: «Per i materiali di agrumi, di bulbi di fiori, di tuberi e di rizomi valgono inoltre le seguenti disposizioni». Per i bulbi di fiori e per i materiali di agrumi è necessario lo stesso tipo di controllo durante la crescita. Nel caso dei bulbi di fiori, alcune infezioni virali possono essere constatate solo se si effettuano controlli durante la crescita della pianta.

3.4. *Titolo IV (Requisiti cui debbono soddisfare i fornitori di materiali di moltiplicazione)*

3.4.1. Articolo 8

Il Comitato ritiene che il termine «riconoscimento» contenuto nell'articolo 8 e seguenti andrebbe sostituito con il termine «registrazione». Il riferimento alla Direttiva 77/93/CEE è fuorviante, e sarebbe meglio rinunciarvi. Un riconoscimento nel quadro di tale direttiva non implica necessariamente che vengano rispettate le disposizioni di cui alla presente direttiva. I termini «riconoscimento» e «registrazione» potrebbero comunque essere eliminati dall'intero testo, qualora la definizione di «fornitore» implicasse già il requisito della registrazione.

3.4.2. Articolo 9, primo paragrafo, terzo trattino

Il riferimento ad un laboratorio riconosciuto genera confusione, poiché si rende allora necessaria una definizione di «laboratorio riconosciuto» come anche un'ulteriore specificazione dei metodi di analisi da adottare.

3.4.3. Articolo 9, quarto paragrafo

Il Comitato giudica inutile ricorrere alla procedura di cui all'articolo 22 nel quadro di questo articolo.

3.5. *Titolo V (Commercializzazione ed etichettatura dei materiali di moltiplicazione)*

3.5.1. Articolo 11, quarto paragrafo

Il Comitato non ritiene necessario ricorrere all'applicazione dell'articolo 22 della direttiva per le modalità di imballaggio dei materiali di moltiplicazione previste nei casi previsti in questo capitolo.

3.6. *Titolo VIII (Misure di controllo e disposizioni generali)*

3.6.1. Articolo 21

Il Comitato ritiene che le esenzioni previste da questo articolo non debbano concernere la necessaria infrastruttura di controllo.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Misure intese ad evitare nuovi ostacoli nel mercato interno (Osservatorio “Mercato interno”)»**

(98/C 157/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 10 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vever, in data 4 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 76 voti favorevoli, 7 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. L'Unione europea è attualmente impegnata, per iniziativa della Commissione, in un piano d'azione inteso a perfezionare il completamento del mercato interno entro il 1998. Tale piano d'azione risponde, in termini di impostazione e tempi, agli auspici espressi dallo stesso Comitato già nel 1995 per favorire la ripresa di lavori che tendevano a ristagnare e consentire al mercato interno di compiere quei determinanti progressi imposti dall'introduzione dell'Euro.

1.2. Sostenendo con convinzione il piano d'azione, in seguito ad un'audizione effettuata il 5 marzo 1997, il Comitato ha ricordato che non basterà adottare le ultime direttive comunitarie ancora mancanti per garantire la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Elemento decisivo per il funzionamento duraturo del mercato interno sarà il reperimento di mezzi per prevenire alla fonte la creazione di nuovi ostacoli, favoriti dal flusso costante e crescente di nuovi regolamenti nazionali. Malgrado le direttive già adottate e gli effettivi progressi compiuti nella liberalizzazione degli scambi intracomunitari, risulta tuttora più facile introdurre nel mercato interno un nuovo ostacolo che non rimuoverlo a monte oppure eliminarlo in un secondo tempo a livello comunitario.

1.3. Con la presentazione di un parere d'iniziativa sulle misure intese ad evitare nuovi ostacoli nel mercato interno, il Comitato desidera richiamare l'attenzione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri su questo aspetto fondamentale, tuttora troppo trascurato, del completamento del mercato interno. L'esito positivo del piano d'azione dipenderà in ampia misura dall'importanza attribuita ai mezzi intesi ad evitare in maniera efficace e durevole la proliferazione alla fonte di nuovi ostacoli.

## 2. Situazione giuridica delle regolamentazioni nazionali

2.1. Il funzionamento del mercato interno mira a conciliare la libertà di stabilimento e di circolazione, da un lato, e la protezione sociale, della salute, del

consumatore e dell'ambiente (con relativa ripartizione di competenze tra i livelli comunitario, nazionale ed eventualmente regionale), dall'altro. Il dispositivo si basa su quattro elementi essenziali: l'obbligo, per principio, di rimuovere le restrizioni nazionali agli scambi; il ravvicinamento delle legislazioni nazionali negli ambiti necessari al funzionamento del mercato interno; il reciproco riconoscimento delle disposizioni nazionali al fine di consentire la libera circolazione; la notifica preventiva delle proposte di provvedimenti legislativi nazionali suscettibili di ripercussione sul mercato interno (cui si aggiunge altresì una possibilità di controllo a posteriori).

2.2. Gli articoli da 30 a 36 del Trattato impongono agli Stati membri l'abolizione di tutte le restrizioni quantitative all'importazione nonché le misure di effetto equivalente, fatte salve le esigenze imperative in grado di motivare il mantenimento di disposizioni restrittive nazionali. Tali esigenze imperative, giustificate in particolare da preoccupazioni in materia di tutela dei consumatori o dell'ambiente, non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri. Esse devono essere motivate e proporzionate, nonché sottoposte al controllo della Commissione e della Corte di giustizia. La sentenza emessa nella causa «Cassis de Dijon» ha infatti dimostrato che la libera circolazione deve continuare a costituire la regola e le restrizioni nazionali l'eccezione. Tuttavia, attualmente si rileva una tendenza da parte degli Stati membri ad essere particolarmente attivi sul piano legislativo nell'ambito dell'articolo 36.

2.3. Al fine di favorire una convergenza minima delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in quest'ambito, l'Unione europea adotta, in funzione dei bisogni, misure specifiche che contribuiscano all'instaurazione ed al funzionamento del mercato interno (articolo 100 A). Sostanzialmente, la regolamentazione relativa al ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri in materia di mercato interno si fonda su tale disposizione ed è soggetta ad una procedura maggioritaria al Consiglio in codecisione con il Parlamento (ad eccezione delle disposizioni in materia di fiscalità e libera circolazione delle persone).

Tale regolamentazione comune si prefigge, secondo il Trattato medesimo, «un livello di protezione elevato» in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, pur lasciando spesso agli Stati membri un considerevole margine di manovra per emanare disposizioni complementari, la qual cosa, in assenza di una sorveglianza adeguata, può contribuire ad un nuovo frazionamento del mercato interno.

2.4. L'Unione europea sta inoltre cercando di mettere a punto dei meccanismi di equivalenza per le disposizioni applicate negli Stati membri, in modo da garantire un reciproco riconoscimento che tuteli la libera circolazione nel mercato interno persino in mancanza di armonizzazione o in presenza di un'armonizzazione solo parziale (articolo 100 B). Tuttavia, gli Stati membri sono ancora ben lungi da un'applicazione efficace e semplificata di tali meccanismi.

2.5. La Direttiva 83/189/CEE ha introdotto una procedura di notifica preventiva, completata il 1° gennaio 1997 (Decisione n. 3052/95/CE) dall'obbligo di notificare le disposizioni individuali che potrebbero pregiudicare il reciproco riconoscimento, e che attualmente copre tutti i prodotti agricoli ed industriali, al fine di assicurare la trasparenza ed il controllo delle iniziative degli Stati membri suscettibili di influire sul funzionamento del mercato interno. In virtù di tale dispositivo, gli Stati membri sono tenuti ad informare la Commissione europea, ed attraverso quest'ultima gli altri Stati membri, dei progetti di regolamentazione tecnica suscettibili di ripercussione sul funzionamento del mercato interno. È previsto il blocco dell'applicazione per tre mesi onde consentire alla Commissione, che può ricevere le osservazioni degli altri Stati membri e consultare i settori industriali interessati, di esaminare le misure e, se del caso, prendere iniziative in proposito (richiesta di estensione dello status quo da tre a sei mesi, richiesta di modifica dei progetti notificati, eventuale parere circostanziato per l'avvio di una procedura d'infrazione).

2.6. In tal modo la Commissione può verificare gli effetti delle misure notificate sul funzionamento del mercato interno, la loro adeguatezza alle norme comunitarie (Trattato e regolamentazione), la loro fondatezza e proporzionalità al momento in cui creano ostacoli. La Corte di giustizia ha inoltre convenuto sulla possibilità per le imprese ed i privati di valersi dell'assenza di una notifica preventiva per non applicare una nuova regolamentazione tecnica nazionale. Complessivamente tale procedura di informazione e di controllo a priori funziona, ma il moltiplicarsi delle notifiche dimostra che non si è ancora riusciti ad imporre agli Stati membri una migliore disciplina. Attualmente la procedura si limita peraltro alle proposte di provvedimenti legislativi in materia di prodotti e non di servizi, quantunque la Commissione abbia avanzato proposte per estenderla ai servizi della società dell'informazione, proposte che

sono state approvate dal Comitato e che sono in fase di adozione in altre sedi.

2.7. Il Trattato ha inoltre previsto una possibilità di controllo a posteriori da parte non solo della Commissione ma anche dei vari Stati membri, che consente di avviare una procedura per mancato adempimento. Sembra tuttavia che in pratica detta procedura abbia solo raramente comportato le azioni previste.

2.8. Infine, le disposizioni in materia di libera circolazione delle persone rientrano solo in parte nella sfera delle procedure comunitarie. Per determinati aspetti di ordine politico, giudiziario e di sicurezza e per questioni concernenti i cittadini dei paesi terzi, esse riguardano anche il funzionamento del «terzo pilastro» istituito dal Trattato di Maastricht, soggetto a procedure speciali di cooperazione governativa. In questo contesto, il nuovo Trattato di Amsterdam ha comunque tentato di rafforzare i nessi tra competenze comunitarie e competenze intergovernative, in condizioni di maggior dinamismo e partecipazione. Viste tali particolarità, il presente parere accenna solo a titolo indicativo alle questioni riguardanti la libera circolazione delle persone, che dovranno formare oggetto di una riflessione più approfondita del Comitato in un contesto più ampio.

### 3. Recente evoluzione delle regolamentazioni nazionali

3.1. Si rileva innanzitutto un netto aumento delle regolamentazioni nazionali suscettibili di creare nuovi ostacoli. Le notifiche annuali sono passate da 350 circa durante i primi anni di applicazione della procedura 83/189/CEE a 450 circa in quelli successivi e nel 1997 hanno toccato la cifra record di 900. Pur considerando che tale cifra comprende il caso eccezionale di 230 notifiche presentate in ritardo dai Paesi Bassi, le rimanenti 670 notifiche del 1997 rappresentano un notevole incremento del 40 % annuo. Pur dimostrando chiaramente che la procedura funziona e che gli Stati membri rispettano l'obbligo di notifica, ciò rivela anche una proliferazione delle proposte di regolamentazioni nazionali che comporta un onere considerevole per la Commissione europea in termini di sorveglianza, coinvolgendo, oltre alla DG XV ed alla DG III, le altre DG interessate in funzione delle loro competenze tecniche.

3.2. La situazione è aggravata dal fatto che negli ultimi anni queste nuove iniziative nazionali si sono concentrate soprattutto (al 90 %) in ambiti teoricamente armonizzati. Dal punto di vista settoriale, si tratta principalmente delle telecomunicazioni, dei prodotti agricoli ed alimentari, dell'edilizia, dei lavori pubblici, della costruzione meccanica e dei trasporti. Le regolamentazioni tecniche interessate riguardano in particolare l'igiene, la sanità e la sicurezza, la protezione dei

consumatori e l'ambiente. La situazione è imputabile a diversi fattori. Da un lato, si tratta di settori e ambiti in cui i pubblici poteri hanno più motivi per regolamentare, a livello tanto comunitario che nazionale. Dall'altro, la regolamentazione comunitaria ha lasciato un certo margine alle regolamentazioni nazionali in quanto si è concentrata su determinate «esigenze essenziali». Se, tuttavia, la Commissione fa sì che, nell'ambito della sanità e della sicurezza, dette esigenze essenziali costituiscano allo stesso tempo prescrizioni minime e massime, gli Stati sono talora tentati di ritenersi legittimati ad aggiungere prescrizioni complementari, pur conservando peraltro nell'ambito della protezione dei consumatori o della tutela dell'ambiente un effettivo margine di manovra per emanare norme che vanno oltre le prescrizioni comuni.

3.3. Oltre al persistente intrico di regolamentazioni tecniche nazionali, occorre parimenti rammentare la proliferazione dei marchi e dei label nazionali, se non addirittura regionali, che, senza avere alcun effetto giuridico, possono anch'essi contribuire ad ostacolare la libera commercializzazione nell'ambito del mercato interno. Talora il reciproco riconoscimento dei certificati nazionali è parimenti pregiudicato da determinati acquirenti che insistono sulla necessità di disporre effettivamente dei certificati nazionali.

3.4. Secondo l'analisi della Commissione, un terzo delle notifiche non dava adito ad alcuna osservazione, mentre un terzo sollevava osservazioni marginali e un altro terzo osservazioni più importanti, inducendo la Commissione a chiedere la proroga da tre a sei mesi del blocco dell'applicazione del progetto notificato. Complessivamente, una notifica su due presentava un problema reale, più o meno importante, sul piano del diritto comunitario. Nella stragrande maggioranza dei casi, gli Stati si sono conformati alle osservazioni della Commissione che richiedeva la modifica del progetto o per lo meno l'inclusione di una clausola di riconoscimento reciproco per i prodotti importati da un altro Stato membro.

3.5. Giova inoltre osservare che grazie a tale procedura di notifica gli Stati membri medesimi hanno ottenuto la possibilità di esercitare un controllo reciproco e che trasmettono alla Commissione pareri circostanziati in merito alle iniziative, a loro avviso, suscettibili di creare problemi. Si trovano pertanto a dover esercitare una sorta di controllo collettivo e individuale che esercitano effettivamente dal momento che intervengono pressoché con la stessa frequenza della Commissione europea, a dimostrazione dell'utilità di detta procedura.

3.6. Va infine notato che tale aumento delle regolamentazioni nazionali ha coinciso con un'evoluzione inversa della normativa comunitaria, fortemente dimi-

nuita negli ultimi anni. Alla base di tale calo vi sono due motivi. Da un lato, gran parte delle direttive necessarie al funzionamento del mercato interno è stata adottata in precedenza con il programma 1992. Dall'altro, il rilievo attribuito negli ultimi anni all'obiettivo di snellire la regolamentazione comunitaria, segnatamente attraverso le raccomandazioni del rapporto Molitor, ha indotto la Commissione europea a ridefinire le proprie proposte (approccio «legiferare meglio») ed a presentare un minor numero di proposte.

3.7. Da un punto di vista quantitativo, ci si trova pertanto in una situazione di evidente squilibrio. Nel periodo 1992-1994 gli Stati membri hanno così adottato 1 346 disposizioni nazionali, mentre la Comunità ne ha adottate solamente 116. E gli Stati che hanno maggiormente sottolineato la necessità di contenere la regolamentazione comunitaria (ad esempio, Regno Unito, Germania e Francia) sono paradossalmente quelli che hanno notificato il maggior numero di nuove proposte nazionali. Inoltre, mentre la normativa comunitaria tende per vocazione a deregolamentare, in quanto mira a trasformare 15 disposizioni diverse in una sola, le regolamentazioni nazionali in linea di massima aggiungono solamente nuove misure senza sopprimerne altre (anche se, in un determinato contesto, dette misure possono essere giustificate agli occhi dei cittadini o dei consumatori).

#### 4. Motivazioni a favore di un riequilibrio

4.1. Invece di contrastare in maniera più efficace la creazione di nuovi ostacoli alla fonte, il completamento del mercato interno si configurerà come un orizzonte che si allontana via via che ci si avvicina all'obiettivo (benché sia comunque inevitabile che le disparità nazionali e/o regionali permangano in un mercato interno considerato «compiuto»). Così, persino dopo l'adozione delle principali direttive, mantenere il buon funzionamento del mercato interno rimarrà un problema costante che richiederà soluzioni «autocorrettive» adeguate.

4.2. Allo stesso modo, non saranno possibili uno snellimento, una semplificazione ed un chiarimento soddisfacenti della regolamentazione sul mercato interno fintantoché la questione non avrà formato oggetto di una riflessione e di azioni anche sul piano nazionale e regionale.

4.3. È inoltre necessario che gli Stati adottino un comportamento diverso di fronte all'imminente introduzione dell'Euro. Così come il patto di stabilità e di crescita impone una convergenza delle politiche

economiche e di bilancio, il funzionamento del mercato interno in regime di moneta unica dovrebbe dar adito ad una migliore convergenza delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali e, in ogni caso, ad una costante ricerca dell'«eurocompatibilità».

4.4. È altresì opportuno garantire il rafforzamento della trasparenza per le nuove disposizioni nazionali, sì da far fronte ai rischi di deriva che potrebbero eventualmente prodursi in seguito a due innovazioni introdotte nel Trattato di Amsterdam firmato nel 1997. Infatti il nuovo Trattato prevede, da un lato, non solo il mantenimento ma anche l'introduzione da parte degli Stati membri di regolamentazioni nazionali più severe delle disposizioni legislative comunitarie (articolo 95, quinto paragrafo, ex articolo 100 A, quarto paragrafo), mentre l'articolo 95, terzo paragrafo (ex articolo 100 A, terzo paragrafo), offre già ai cittadini degli Stati membri un livello di protezione elevato. Se la Commissione europea mantiene un potere di controllo su tali disposizioni per un periodo di sei mesi, allo scadere di tale periodo si considera che abbia concesso il proprio accordo tacitamente. D'altro canto, in materia di ambiente gli Stati membri, in virtù dell'articolo 176 (ex articolo 130T), possono rafforzare le misure adottate dall'Unione europea in base all'articolo 176 (ex articolo 130S).

4.5. La questione acquisterà infine maggiore risonanza nell'ottica di nuovi ampliamenti che offriranno agli Stati membri maggiori possibilità di creare altri ostacoli alla fonte. Vanno quindi concordate e messe a punto soluzioni adeguate.

4.6. Occorre trovare una correlazione stretta, sostenibile e soddisfacente tra le esigenze di funzionamento del mercato interno, la tutela dei consumatori e dell'ambiente e gli imperativi della sussidiarietà. Tale correlazione deve fondarsi su misure che garantiscano una maggiore fluidità degli scambi, una maggiore semplicità della normativa, una maggiore compatibilità tra le disposizioni nazionali e, globalmente, una maggiore trasparenza a livello di mercato interno.

## 5. Azioni raccomandate a livello nazionale

5.1. In linea di massima appare indispensabile che gli Stati membri adottino un atteggiamento diverso di fronte all'eccessiva regolamentazione. Il Consiglio stesso ha già riconosciuto la necessità di impegnarsi a favore di uno snellimento della regolamentazione negli Stati membri. Occorre quindi applicare agli Stati membri stessi le raccomandazioni rivolte alle istituzioni comunitarie dal rapporto Molitor, ovvero un miglior riordinamento della regolamentazione esistente, una riduzione delle nuove disposizioni ed una maggiore semplificazione della normativa in vigore. Si dovrebbero invitare gli Stati membri a presentare alla Commissione una relazione annuale che illustri il loro contributo allo snellimento ed alla semplificazione della regolamentazione in Europa. La Commissione potrebbe quindi trarne una sintesi da sottoporre all'attenzione del Consiglio.

5.2. Sarebbe in particolare necessario che gli Stati membri adottassero un minor numero di disposizioni nazionali nei settori che sono oggetto di armonizzazione sul piano comunitario. Ciò dovrebbe riguardare innanzitutto le misure concernenti il recepimento nazionale delle direttive, ambito in cui gli Stati membri dovrebbero evitare di creare prescrizioni amministrative eccessive che vanno oltre l'obiettivo della direttiva medesima.

5.3. Al momento di adottare una misura legislativa nazionale suscettibile di influire sul mercato interno, uno Stato membro dovrebbe, in linea di principio, essere tenuto ad inserirvi esplicitamente una clausola formulata secondo un modello comune a tutti gli Stati membri. Tale clausola dovrebbe precisare che, sotto il controllo di una notifica europea, detto Stato ha tenuto conto degli strumenti atti ad evitare nella maniera più efficace possibile gli ostacoli all'importazione di beni liberamente prodotti e commercializzati in un altro Stato membro.

5.4. Si dovrebbe altresì verificare l'effettiva rinuncia da parte degli organismi nazionali di normalizzazione ad adottare una norma nazionale in un settore che forma oggetto di una norma europea in preparazione.

5.5. Bisognerebbe inoltre migliorare la formazione dei rappresentanti politici eletti, di funzionari magistrati e giuristi nazionali alla luce delle esigenze del mercato interno, con particolare riferimento al principio del «trattamento nazionale» dei cittadini comunitari che non è ancora entrato nelle culture amministrative (cfr. le norme in materia di sicurezza sociale, di fiscalità, di questioni di domiciliazione, ecc.). Tale iniziativa nel campo della formazione andrebbe estesa alle amministrazioni regionali e locali dove si osserva spesso una scarsa familiarità con la normativa comunitaria. Ad esempio, l'applicazione concreta del riconoscimento dell'equivalenza delle qualifiche o del diritto di soggiorno dei cittadini comunitari richiede spesso un intervento diretto presso l'autorità competente.

5.6. Sul piano dell'informazione, occorre inoltre un maggiore impegno a favore dei cittadini comunitari non nazionali, per consentire loro di conoscere le consuetudini e le procedure amministrative e semplificare l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento nell'Unione.

5.7. Si dovrebbero sollecitare gli Stati membri dell'EFTA, già attivamente impegnati nel recepimento della normativa comunitaria e, per quanto possibile, gli Stati candidati all'adesione all'Unione europea che devono procedere alla progressiva integrazione di detto corpus nelle proprie regolamentazioni, ad adottare disposizioni analoghe che verrebbero parimenti sottoposte ad una verifica adeguata da parte della Commissione europea.

## 6. Azioni raccomandate a livello comunitario

6.1. Innanzitutto sarebbe più facile applicare le raccomandazioni rivolte agli Stati membri (vedi sopra) se queste rientrassero in un impegno comune, quale un codice di condotta. Detto codice potrebbe assumere la forma di raccomandazione del Consiglio che preveda un'attività di sorveglianza da parte della Commissione.

6.2. Quanto alla regolamentazione comunitaria, occorre essere consapevoli dei fattori che ne condizionano lo snellimento, specie di fronte all'immutata tendenza degli Stati membri ad emanare eccessive disposizioni legislative e regolamentari. Sarebbe ad esempio possibile snellire e semplificare la regolamentazione in Europa mantenendo la regolamentazione comunitaria ad un livello tale da consentire il ravvicinamento delle regolamentazioni nazionali. In ogni caso, è soprattutto indispensabile rafforzarne l'efficacia.

6.3. Bisogna innanzitutto riconoscere che l'armonizzazione perde gran parte della propria efficacia quando essa si limita ad imporre agli Stati membri un livello minimo, lasciandoli liberi di andare oltre. È questo sovente il caso delle armonizzazioni concernenti in particolare la protezione dell'ambiente e dei consumatori, ove gli Stati membri possono emanare regolamentazioni nazionali che vanno oltre quelle adottate a livello europeo. Tale asimmetria può privare l'armonizzazione di gran parte della sua efficacia, dato che le deroghe che pregiudicano un'applicazione uniforme del diritto comunitario compromettono la libera circolazione dei beni e delle persone, la libera prestazione dei servizi, nonché la libertà di stabilimento nel mercato interno. Sarebbe opportuno adottare un concetto più efficace di armonizzazione, prevedendo, in taluni settori ove una tale impostazione si dimostri adeguata, un maggiore ricorso a regolamenti anziché a direttive. Misure di questo genere contribuirebbero altresì ampiamente a snellire ed a semplificare la regolamentazione in Europa, riducendo il rischio di regolamentazioni nazionali complementari divergenti. Una consultazione preventiva efficace ed approfondita che coinvolga, oltre agli Stati membri, tutti gli ambienti interessati dalla misura in preparazione e che verta sul tipo di attuazione più adeguato agevolerebbe l'adesione di tutti gli Stati membri a questo nuovo genere di prescrizione che ne garantisce l'efficace applicazione.

6.4. Sarebbe parimenti opportuno rivedere le modalità di ricorso alle direttive aperte o opzionali. In alcuni casi la competenza «residua» lasciata agli Stati membri nell'applicazione di determinate direttive può essere considerevole (ad esempio quando gli Stati membri dispongono della possibilità di scegliere, tra i prodotti o le sostanze elencate a livello europeo, quelli che desiderano autorizzare o proibire sul proprio territorio). Se da un lato può essere necessario lasciare una certa

flessibilità nell'applicazione delle direttive, dall'altro ciò non dovrebbe andare a scapito delle esigenze di armonizzazione. Sarebbe quindi opportuno fare un uso più restrittivo del ricorso a tali direttive opzionali.

6.5. Quanto alla procedura di informazione e notifica preventiva delle proposte di provvedimenti legislativi, sarebbe opportuno ampliarla ai servizi che attualmente non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva 83/189/CEE. L'adozione rapida da parte del Consiglio e del Parlamento europeo della proposta avanzata dalla Commissione di estendere detta procedura ai servizi della società dell'informazione costituirebbe un primo passo avanti<sup>(1)</sup>.

6.6. La Commissione dovrebbe consultare direttamente i rappresentanti europei dei settori interessati in merito ai progetti di regolamentazione nazionale che le vengono notificati. Tutte le parti interessate dovrebbero parimenti avere accesso alle informazioni concernenti le notifiche di detti progetti grazie, ad esempio, ad una banca dati consultabile su Internet. Tale banca dati dovrebbe altresì fornire agli utilizzatori del mercato interno una panoramica delle regolamentazioni nazionali in vigore nell'ambito di detto mercato.

6.7. Quanto al riconoscimento reciproco, bisogna constatarne la scarsa frequenza nei settori in cui mancano norme europee, circostanza che contribuisce al mantenimento di ostacoli sul mercato comunitario. Determinati controlli, segnatamente per i prodotti alimentari, non sono ancora riconosciuti. Inoltre, le difficoltà incontrate dall'Organizzazione europea per le prove e la certificazione (EOTC) nel corretto espletamento delle proprie funzioni nei diversi settori concernenti le attività delle imprese, specie per quanto riguarda i sistemi di accertamento della qualità, inducono gli organismi nazionali di certificazione a concludere accordi bilaterali di reciproco riconoscimento. La questione dell'applicazione pratica del principio del «reciproco riconoscimento» andrebbe pertanto riesaminata sotto diversi profili.

6.7.1. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero rilanciare un'ampia campagna di informazione destinata agli operatori economici sul significato del marchio CE.

6.7.2. Sarebbe opportuno intervenire nuovamente a livello europeo per rafforzare la trasparenza nell'ambito del reciproco riconoscimento dei controlli di conformità dei prodotti. Si rileva infatti troppo spesso che nei diversi Stati membri vengono effettuati più controlli sui prodotti, sia nel settore disciplinato sia in quello lasciato agli accordi volontari. Andrebbero assolutamente adottati a livello europeo standard comuni sulla qualità dei controlli.

6.7.3. In linea di massima, gli Stati membri dovrebbero considerare sufficiente la dichiarazione di conformità alle esigenze essenziali stabilite dall'Unione europea rilasciata dai fornitori, senza la necessità di aggiungere

<sup>(1)</sup> GU C 158 del 26.5.1997.

controlli supplementari, a condizione che sia possibile nel contempo mettere a punto tra gli Stati membri un efficace sistema di scambi di informazioni sui prodotti non conformi. Quanto ai prodotti di paesi terzi, detta agevolazione dovrebbe dipendere dall'esistenza di reciprocità di trattamento.

6.7.4. Per quanto riguarda il marchio di conformità, non è raro constatare che sui prodotti il marchio CE è affiancato da marchi nazionali o tecnici. Tale molteplicità di marchi è contraria all'obiettivo della semplificazione e della trasparenza su cui si deve fondare la lotta contro gli ostacoli tecnici agli scambi. Sarebbe particolarmente utile che la Commissione, gli Stati membri ed i diversi operatori in materia di certificazione di conformità approfondissero la riflessione in proposito.

6.7.5. Sarebbe infine opportuno rafforzare i controlli alle frontiere esterne dell'Unione e del SEE per evitare qualsiasi abuso nell'apposizione del marchio CE sui prodotti importati, specie per i prodotti di largo consumo.

6.8. Per verificare l'effettiva capacità di rimuovere gli ostacoli da parte delle direttive di armonizzazione e delle disposizioni di riconoscimento reciproco, nelle graduatorie elaborate dalla Commissione europea nel contesto dell'attuazione del suo Piano d'azione bisognerebbe mettere a punto un testo per accertare l'effettiva rimozione degli ostacoli, test che vada oltre lo stretto quadro d'applicazione giuridica delle direttive.

6.9. Oltre ai progressi già compiuti negli ultimi anni, è parimenti indispensabile rafforzare i mezzi dei comitati europei di normalizzazione, in modo da disporre del maggior numero possibile di riferimenti comuni.

6.10. Nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, bisognerebbe assicurare un seguito del piano d'azione «Flynn»<sup>(1)</sup> fondato sulle raccomandazioni del «Gruppo Veil», del marzo 1997.

6.11. Si deve infine constatare che le piccole e medie imprese, che costituiscono, secondo la definizione comunitaria, il 99,8 % delle imprese comunitarie, sono le principali vittime del malfunzionamento del mercato interno. Gli ostacoli penalizzano in modo particolare tutte le piccole imprese e le imprese artigianali che non dispongono delle necessarie risorse giuridiche, umane e finanziarie. Migliaia di imprese vengono dunque private dei benefici attesi dal mercato interno.

Il Comitato chiede pertanto alla Commissione e agli Stati membri, da un lato, di avviare una campagna di informazione e di chiarimento per le piccole imprese sui loro diritti nell'ambito del mercato interno e, dall'altro, di rafforzare in tale prospettiva le strutture di informazione, specie gli Euro Info Centres.

<sup>(1)</sup> COM(97) 586 def. del 12.11.1997.

## 7. Conclusioni

Nonostante gli innegabili progressi compiuti nel funzionamento del mercato interno, sul piano nazionale gli Stati continuano ad adottare numerosi regolamenti in ambiti che dovrebbero rientrare nella sfera dell'armonizzazione comunitaria. Tale situazione, che impone alla Commissione l'onere della sorveglianza, appare doppiamente preoccupante. Da un lato, rivela che gli Stati membri raramente applicano a se stessi gli obiettivi di snellimento della regolamentazione che rivendicano invece a livello europeo. Dall'altro, favorisce un processo costante di creazione di nuovi potenziali ostacoli agli scambi, anche se la procedura di notifica preventiva consente di evitarne molti.

È quindi indispensabile restare vigilanti e continuare ad analizzare la situazione (nuovi sviluppi, settori interessati, forme assunte dai nuovi ostacoli). Infatti, lo sviluppo di tale fenomeno sulla linea attuale pregiudicherebbe il funzionamento del mercato interno e ne comprometterebbe il completamento. Il Comitato sottolinea fin da ora la necessità di intraprendere rapidamente nuove iniziative, sul piano tanto nazionale che comunitario, per ovviare a detti problemi.

### 7.1. Sul piano nazionale:

7.1.1. Gli Stati membri dovrebbero applicare a se stessi le misure richieste all'Unione per snellire e chiarire la regolamentazione in Europa, nonché presentare una relazione annuale che illustri il loro contributo in tale ambito.

7.1.2. Nel recepimento delle direttive, gli Stati membri dovrebbero in particolare evitare di creare prescrizioni amministrative eccessive che vadano oltre l'obiettivo delle direttive medesime.

7.1.3. Le proposte di provvedimenti legislativi nazionali suscettibili di influire sul mercato interno dovrebbero includere una clausola tipo nella quale si precisi che lo Stato membro, sotto il controllo di una notifica europea, ha tenuto conto di tutti gli strumenti atti ad evitare nella maniera più efficace possibile gli ostacoli all'importazione di beni liberamente prodotti e commercializzati in un altro Stato membro.

7.1.4. Negli Stati membri bisognerebbe intraprendere azioni intese a sensibilizzare ed a formare i politici eletti, i funzionari ed i giuristi per quanto riguarda le esigenze del mercato interno.

7.1.5. I cittadini comunitari non nazionali dovrebbero disporre di informazioni più chiare in merito alle procedure applicabili, che delucidino in particolare il diritto di stabilimento.

7.1.6. Si dovrebbero sollecitare i paesi europei associati al mercato interno (EFTA, Stati candidati) ad adottare disposizioni analoghe.

7.2. Sul piano comunitario:

7.2.1. Anzitutto sarebbe più facile applicare le raccomandazioni rivolte agli Stati membri (vedi sopra) se queste rientrassero in un impegno comune, quale un codice di condotta.

7.2.2. La regolamentazione comunitaria dovrebbe mantenersi ad un livello tale da consentire l'efficace ravvicinamento delle regolamentazioni nazionali.

7.2.3. In taluni settori ove una tale impostazione si dimostri adeguata, le direttive dovrebbero cedere il posto ai regolamenti.

7.2.4. Bisognerebbe ricorrere a direttive aperte o opzionali solo in casi ben precisi e giustificati.

7.2.5. La notifica preventiva delle proposte di provvedimenti legislativi andrebbe estesa in modo da comprendere non solo i prodotti ma anche i servizi, cominciando da quelli della società dell'informazione.

7.2.6. Bisognerebbe consultare gli interlocutori economici e sociali europei in merito a tali notifiche che dovrebbero inoltre essere consultabili grazie ad una banca dati accessibile via Internet che fornisca altresì una panoramica delle regolamentazioni nazionali in vigore nell'ambito del mercato interno.

7.2.7. Bisognerebbe rilanciare una campagna d'informazione sul marchio CE, rafforzare la trasparenza nell'ambito del reciproco riconoscimento dei controlli di conformità ed armonizzare maggiormente i controlli alle frontiere esterne. La dichiarazione di conformità rilasciata dai fornitori, integrata da un efficace sistema di scambi di informazioni sui prodotti non conformi, dovrebbe essere sufficiente.

7.2.8. Le graduatorie elaborate dalla Commissione sull'applicazione delle direttive dovrebbero comprendere un test per accertare l'effettiva rimozione degli ostacoli.

7.2.9. Bisognerebbe rafforzare i mezzi dei comitati europei di normalizzazione in modo da disporre del maggior numero possibile di riferimenti comuni.

7.2.10. Quanto alla libera circolazione dei lavoratori occorre assicurare un seguito del piano d'azione «Flynn».

7.2.11. Occorre avviare una campagna di informazione per le piccole e medie imprese e accrescere i mezzi finanziari degli Euro Info Centres.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

## ALLEGATO I

## al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti brani di frase del parere della Sezione, il cui mantenimento è stato chiesto da almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti in seguito all'adozione di emendamenti da parte dell'Assemblea:

**Punto 6.3**

Sarebbe opportuno adottare un concetto più efficace di armonizzazione, prevedendo, in taluni settori ove una tale impostazione si dimostri adeguata, un maggiore ricorso a regolamenti anziché a direttive, *oppure eventualmente l'adozione di direttive più vincolanti che impongano quindi non solo prescrizioni minime ma anche massime*. Misure di questo genere contribuirebbero altresì ampiamente a snellire ed a semplificare la regolamentazione in Europa, riducendo il rischio di regolamentazioni nazionali complementari divergenti. Una consultazione preventiva efficace ed approfondita che coinvolga, oltre agli Stati membri, tutti gli ambienti interessati dalla misura in preparazione e che verta sul tipo di attuazione più adeguato agevolerebbe l'adesione di tutti gli Stati membri a questo nuovo genere di prescrizione che ne garantisce l'efficace applicazione.

*Esito della votazione sulla soppressione della frase in italico*

Voti favorevoli: 45, voti contrari: 26, astensioni: 8.

**Punto 7.2.1**

Per agevolare l'attuazione di dette raccomandazioni, il Consiglio dovrebbe esprimere l'impegno degli Stati membri attraverso, ad esempio, una raccomandazione che preveda un codice di condotta per evitare di creare nuovi ed indesiderati ostacoli alla fonte.

*Esito della votazione sulla soppressione di tale punto*

Voti favorevoli: 52, voti contrari: 30, astensioni: 5.

---

## ALLEGATO II

## al parere del Comitato economico e sociale

## Situazione concernente le notifiche presentate dagli Stati membri nel 1997

Notifiche (Articolo 8.1)

Osservazioni (Articolo 8.2 + Articolo 7 Accordo CEE/EFTA)

Pareri circostanziati (Articolo 9.1)

Intenzione di elaborare una direttiva (Articolo 9.2 + Articolo 9.2bis)

Stati membri	Notifiche	Osservazioni			Pareri circostanziati		Intenzione di elaborare una direttiva	
		SM	CE	EFTA	SM	CE	9.2	9.2bis
Paesi Bassi	342	53	61	5	29	6	1	
Austria	106	20	29	24	8	19		
Germania	99	18	11	2	11	4		
Regno Unito	71	11	6		1	3		
Belgio	59	8	38		1	33		
Francia	51	32	16	6	18	6		
Danimarca	40	18	24	1	2	8		1
Spagna	35	10	8	3	2	4		
Italia	31	9	9		14	7		1
Svezia	23	3	11	11		5		
Finlandia	22	5	7	11	1	2		
Grecia	12	6	9	1	6	2		
Portogallo	7	6	3		8	2		
Irlanda	3	1	2					
Lussemburgo								
Totale CEE	901	200	234	64	101	101	1	2

SM = Stati membri dell'Unione.

CE = Commissione europea.

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Piano di azione per il Mercato unico»**

(98/C 157/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 30 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, secondo comma, del Regolamento interno, di elaborare il parere sul «Piano d'azione per il Mercato unico».

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pasotti, in data 4 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 76 voti favorevoli, 5 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

**1. Considerazioni generali**

1.1. Il Comitato accoglie con grande interesse, ma considerevole preoccupazione, la pubblicazione da parte della Commissione delle informazioni relative allo stato di avanzamento del Mercato unico (MU), basate sulla prima edizione del Quadro punteggiato del mercato interno (Single Market Scoreboard) presentato al Consiglio di Lussemburgo del dicembre 1997.

1.2. Il Comitato ha già evidenziato nei precedenti pareri sull'argomento<sup>(1)</sup> come per la costruzione del MU siano cruciali una puntuale e corretta trasposizione di tutte le norme concordate nella legislazione degli Stati membri, la definizione di procedure che ne rendano effettiva l'applicazione dando a tutti gli interessati mezzi semplici ed efficaci per il ricorso contro comportamenti difformi, e una informazione quanto più completa possibile a tutti i cittadini interessati.

1.3. L'importanza di questi aspetti è confermata dalle scelte sugli obiettivi strategici del piano d'azione (PA) ed è stata ribadita in occasione della sua adozione da parte del Consiglio europeo di Amsterdam.

1.4. Il quadro punteggiato del mercato interno che la Commissione intende pubblicare semestralmente contiene per la prima volta, in forma facilmente comprensibile, informazioni essenziali per valutare questi aspetti e, di conseguenza, identificare quanto rimane ancora da fare per arrivare alla scadenza del 1999 con il maggior grado possibile di realizzazione del MU.

1.5. Aspetto non secondario dell'iniziativa di monitorare e rendere regolarmente disponibili i dati relativi all'impegno di ciascuno Stato membro è quello di introdurre un elemento di trasparenza nei rapporti tra i partner europei che, se verranno identificati canali idonei per la pubblicizzazione dei risultati, è auspicabile inneschi un meccanismo di emulazione tra gli Stati nel

rendere pienamente disponibili i benefici del MU per i propri cittadini. È tuttavia troppo presto per valutare gli effetti di tale potenziale stimolo. La preoccupazione del Comitato nell'esaminare la prima relazione della Commissione sul quadro punteggiato del mercato interno è dovuta all'evidente ritardo, sottolineato più sotto, degli Stati membri nell'attuare le iniziative che devono intraprendere per promuovere la realizzazione del mercato interno.

**2. Il quadro punteggiato del mercato interno**

Il presente parere si concentra sul quadro punteggiato del mercato interno. Il Comitato, comunque, attraverso il proprio Osservatorio sul «Mercato interno» e l'attività di redazione di pareri specifici segue il complesso delle misure che attengono alla realizzazione del MU.

**2.1. Recepimento delle direttive**

2.1.1. Il primo indicatore di sintesi sullo stato di avanzamento del MU presentato dal quadro punteggiato è sul numero di direttive relative al MU recepite da tutti gli Stati membri. Al 1° novembre 1997, in media oltre un quarto delle misure relative al MU non erano state ancora recepite nel complesso dell'Unione; il dato non si discosta di molto anche considerando le sole direttive primarie (ovvero quelle che non modificano direttive precedenti). È d'altra parte rilevante la variabilità nel grado di recepimento, con elementi importanti per la realizzazione del MU responsabili della maggior parte del dato complessivo. In particolare vanno segnalati i dati relativi ai trasporti, con il 60 % delle direttive non ancora recepite, agli appalti pubblici con il 55 % ed ai diritti di proprietà intellettuale con il 50 %.

2.1.2. Per fronteggiare questo problema il piano d'azione chiedeva agli Stati membri di comunicare entro il 1° ottobre 1997 il proprio calendario delle iniziative per il recepimento di tutte le direttive. Dalle informazioni

(<sup>1</sup>) Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto di piano d'azione per il mercato unico» — GU C 287 del 22.9.1997, pag. 89.

desumibili dal quadro punteggiato si può prevedere che, se ciascuno Stato rispetterà i programmi comunicati, la scadenza del 1° gennaio 1999 potrà vedere completato il quadro legislativo del MU.

2.1.3. Il Comitato rileva tuttavia che, a fronte di tale previsione, il quadro punteggiato del mercato interno mostra che nessuno Stato membro ha comunicato un calendario completo, con oltre il 15 % delle notifiche non menzionate, e che gli obiettivi dichiarati dagli Stati sono estremamente ambiziosi se confrontati con i tempi di trasposizione registrati fino ad oggi che, in alcuni casi, sommando ai tempi previsti nelle direttive ritardi medi di circa due anni, portano l'intero processo a circa 4 anni. Un ritardo di questa portata comprometterebbe le speranze di completare il mercato interno in maniera soddisfacente. Il Comitato auspica che nella seconda relazione sul quadro punteggiato del mercato interno la Commissione affermi con chiarezza se intravede una qualche intenzione, da parte degli Stati membri, di rispettare i propri obblighi entro i termini stabiliti.

## 2.2. *Applicazione effettiva della legislazione e risoluzione dei problemi*

2.2.1. Rendere concretamente accessibili ai cittadini i benefici del MU non significa però solamente procedere alle modifiche legislative necessarie per trasporre nelle legislazioni nazionali la normativa del MU. Mentre quasi tutti gli Stati membri hanno designato e comunicato alla Commissione i propri centri di coordinamento e informazione per imprese e cittadini sul MU — e la sfida, come rileva la Commissione, è fare in modo che ora queste informazioni arrivino capillarmente anche a questi ultimi — dal capitolo del quadro punteggiato dedicato all'applicazione delle leggi e alla risoluzione delle controversie emerge che sono ancora pochi i paesi che hanno fatto altrettanto per quanto riguarda le strutture e le procedure per l'applicazione delle norme del MU.

2.2.2. Il Comitato attribuisce grande importanza a quest'ultima circostanza, ritenendola un segnale degli sforzi ancora non sufficienti che gli Stati membri fanno per risolvere i problemi che i cittadini e le imprese incontrano nell'utilizzo delle possibilità del MU.

2.2.3. Parimenti, il Comitato concorda con la Commissione sull'importanza che gli Stati membri diano seguito alle azioni di notifica coordinando i propri punti informativi in una rete operativa che permetta di risolvere i problemi in prima istanza in via bilaterale.

2.2.4. Per quanto riguarda i casi che richiedono l'intervento della Commissione a norma dell'articolo 169 del Trattato, desta preoccupazione il dato riguardante i tempi entro i quali gli Stati membri rispondono ai rilievi loro mossi, in media doppi rispetto ai 60 giorni previsti dalle procedure di infrazione. Il rispetto puntuale del Trattato su questo punto si impone.

2.2.5. La credibilità dell'impegno politico degli Stati membri nella realizzazione del MU passa, nella percezione dei cittadini e delle imprese, anche per la possibilità di ottenere risposte rapide e concrete sugli ostacoli incontrati nell'utilizzo del MU. Ostacoli che, come già si evidenziava nel parere del Comitato sulla Comunicazione della Commissione «Impatto e efficacia del MU», sono tanto più rilevanti quanto più si scende nella scala dimensionale degli attori del MU.

2.2.6. A tale proposito il Comitato è colpito dal dato che emerge dall'indagine secondo il quale circa la metà delle piccole e medie imprese che si sono trovate nella condizione di presentare un formale ricorso non lo hanno fatto perché non conoscevano le procedure o le trovavano troppo costose o complicate, mentre la percentuale sale oltre l'80 % per quelle che consideravano eccessivo l'impegno necessario a fronte dei risultati attesi.

2.2.7. Ciò conferma l'utilità di un impegno per la trasparenza nella costruzione del MU, anche intensificando le azioni dirette a informare i cittadini secondo quanto previsto dall'iniziativa Citizens first, che però non può, da solo, superare le vischiosità nel processo di adeguamento amministrativo degli Stati.

2.2.8. Il Comitato prende atto della proposta di regolamento del Consiglio <sup>(1)</sup> che consente alla Commissione di intervenire presso lo Stato membro nel quale si siano verificate chiare violazioni del diritto di libera circolazione delle merci perché adotti le necessarie misure. Tali interventi devono salvaguardare i diritti dei lavoratori e dei sindacati.

## 2.3. *Realizzazione del piano d'azione*

### 2.3.1. Obiettivo strategico 1: rendere la legislazione più efficace

2.3.1.1. Il Comitato nutre particolare preoccupazione per la situazione di stallo in cui si trovano azioni di rilievo, quali gli appalti pubblici ed il campo degli standard europei, considerate necessarie per l'adeguato completamento del mercato interno. Il Comitato auspica che la Commissione illustri con maggiore precisione i progressi compiuti in tali settori nella seconda relazione sul quadro punteggiato del mercato interno.

### 2.3.2. Obiettivo strategico 2: eliminare le principali distorsioni di mercato

2.3.2.1. Itemi connessi alla politica fiscale costituiscono un aspetto complesso e delicato ma di primaria

<sup>(1)</sup> Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio che istituisce un meccanismo d'intervento della Commissione per l'eliminazione di taluni ostacoli agli scambi.

importanza quando si parla di distorsioni di mercato. Su di essi infatti si concentrano, insieme con le regole sulla concorrenza, le azioni previste a questo riguardo nel piano d'azione.

2.3.2.2. Quando nel fisiologico assetto competitivo tra gli Stati membri si inserisce una concorrenza fiscale dannosa si riducono gli spazi di manovra degli Stati membri per ristrutturare i propri sistemi fiscali, con rilevanti conseguenze sul coordinamento dei sistemi fiscali all'interno dell'Unione.

2.3.2.3. Il Comitato guarda con grande interesse alle misure contenute nelle conclusioni del Consiglio «Ecofin» del 1° dicembre 1997<sup>(1)</sup>, relative al codice di condotta per gli Stati membri sulla concorrenza fiscale dannosa, all'individuazione di una soluzione minima comunitaria all'imposizione sui redditi di capitale e alle ritenute alla fonte sugli interessi.

2.3.2.4. La rilevanza delle azioni concernenti la fiscalità indiretta contenute nel piano d'azione è confermata dal dato — rilevato dall'indagine campionaria — secondo cui le imprese, indipendentemente dalla dimensione, indicano la complessità delle regole di applicazione dell'IVA come uno tra i maggiori ostacoli rimanenti alla libera circolazione di beni e servizi.

2.3.2.5. Se è vero che il consenso dei partecipanti al MU è un fattore critico per il suo successo, il Comitato non può non ribadire che sul tema dell'armonizzazione fiscale esistono grandi opportunità per tradurre l'impegno degli Stati membri in azioni positive.

2.3.2.6. Quanto agli aiuti di Stato, sui quali il quadro punteggiato registra uno stato di avanzamento «praticamente concluso», il Comitato coglie l'occasione per osservare, in linea generale, come risulti non del tutto convincente, dal punto di vista degli attori socio-economici, basare la tabella sullo stato di attuazione del piano d'azione, poiché il giudizio è graduato sul solo compimento dei passaggi amministrativi, escludendo ogni riferimento alle fasi successive.

**2.3.3. Obiettivo strategico 3: rimuovere gli ostacoli settoriali all'integrazione del mercato**

2.3.3.1. Permangono alcuni rilevanti ostacoli, alcuni dei quali richiedono da tempo un intervento specifico quale, ad esempio, la definizione di uno statuto della società europea. In particolare, per quanto riguarda una corretta definizione di regole a tutela della concorrenza nel MU, molto rimane ancora da fare per argomenti importanti quali le telecomunicazioni e gli aeroporti.

2.3.3.2. La Comunicazione della Commissione sui ritardi di pagamento, che non aveva ancora portato all'adozione di una proposta di direttiva entro il termine

del dicembre 1997 annunciato nel quadro punteggiato del mercato interno, non tiene adeguatamente conto del grave problema dei termini di pagamento sottolineato nel parere del Comitato del giugno 1993<sup>(2)</sup>.

**2.3.4. Obiettivo strategico 4: realizzare un mercato unico a beneficio dei cittadini**

2.3.4.1. A proposito della realizzazione della mobilità dei cittadini, esistono ancora considerevoli ritardi per quanto riguarda la completa eliminazione dei controlli alle frontiere, il diritto di insediarsi stabilmente in qualsiasi Stato dell'Unione e il diritto di svolgere ovunque un'attività lavorativa.

2.3.4.2. Nel seguito del Trattato di Amsterdam ancora da ratificare, occorrerebbe rivedere le misure menzionate al riguardo nel piano d'azione.

2.3.4.3. Si chiede alla Commissione di elaborare una comunicazione sulla mobilità dei cittadini e sugli ostacoli che vi si frappongono.

2.3.4.4. Tra le priorità occorrerebbe iscrivere la proposta di direttiva contenuta nel piano d'azione in merito al completamento della normativa sui regimi pensionistici.

2.3.4.5. Sia su queste materie che sulle altre trattate nel presente documento il Comitato auspica, come sostenuto nel proprio parere specifico sull'argomento, che le varie istituzioni dell'UE valorizzino il contributo che associazioni e fondazioni possono dare nell'attuazione delle politiche comunitarie.

**2.3.5. La dimensione internazionale del MU**

2.3.5.1. Come è evidente, il MU non può essere considerato in astratto, separandolo dal più ampio contesto economico e politico in cui si sviluppa l'Unione europea. La realizzazione del MU ha un ruolo centrale nel processo di allargamento dell'Unione europea, sui suoi rapporti con lo Spazio economico europeo e, più in generale, con gli altri attori del mercato globale.

2.3.5.2. Il Comitato propone quindi che questi temi — peraltro esplicitamente inclusi nel piano d'azione — vengano specificamente trattati nelle successive edizioni del quadro punteggiato del mercato interno.

**3. Un ampliamento della prospettiva del quadro punteggiato del mercato interno**

3.1. Nel ribadire il proprio interesse per le informazioni contenute nel quadro punteggiato e il giudizio positivo sulla decisione della Commissione di affiancarne la

<sup>(1)</sup> GU C 2 del 6.1.1998.

<sup>(2)</sup> GU C 249 dell'11.3.1993, pag. 21.

pubblicazione con un'inchiesta e un rapporto settoriale — che, in una certa misura, allargano il campo di analisi alle attese e ai bisogni degli utilizzatori del MU — il Comitato ritiene opportuno sottolineare che un esercizio di valutazione su un programma complesso e impegnativo quale il piano d'azione non può limitarsi ai soli aspetti quantitativi.

3.2. Benché necessari, infatti, i soli dati quantitativi non possono essere considerati sufficienti per una valutazione dell'efficacia delle azioni previste. È infatti evidente — e i dati sulla possibilità di ottenere l'applicazione delle regole sono eloquenti in proposito — che solo approfondendo l'analisi sugli utilizzatori del MU, siano essi imprese, lavoratori o consumatori, si potrà disporre di un quadro veritiero sull'impegno dei soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nella realizzazione del MU: Consiglio, Commissione e Stati membri.

3.3. Il Comitato sin dall'inizio dei lavori del proprio Osservatorio sul «Mercato interno», con le due audizioni pubbliche degli attori socioeconomici nel 1994 e 1997, ha privilegiato un approccio nella valutazione che potrebbe sinteticamente definirsi bottom up e che intende porsi come complementare a quello — top down — della Commissione. Per sua natura, infatti, il Comitato costituisce un punto di osservazione privilegiato per cogliere i bisogni degli utilizzatori del MU e verificare l'effettivo impatto delle azioni intraprese a livello politico. L'integrazione delle due prospettive contribuisce inoltre a costruire quel clima di fiducia generale che costituisce la condizione indispensabile per

il completamento del processo di integrazione. Infatti, nel parere sul tema «Misure intese ad evitare nuovi ostacoli nel mercato interno», il Comitato afferma specificamente che il quadro punteggiato della Commissione sull'applicazione delle direttive dovrebbe comprendere un test per accertare «l'effettiva rimozione degli ostacoli».

3.4. Il Comitato intende proseguire coerentemente con tale approccio anche nel futuro, con una propria attività di verifica indipendente diretta a valutare aspetti qualitativi quali la coerenza delle azioni degli Stati membri, del Consiglio e della Commissione quanto alle aree coperte, i progressi in termini di semplificazione delle regole e trasparenza, e gli effetti sulle opportunità di crescita economica e occupazione.

Per migliorare le relazioni di valutazione della Commissione, il Comitato raccomanda quindi di:

- completare gli indicatori sullo stato di avanzamento del MU apportando precisazioni riguardanti l'evoluzione comparata, a livello europeo e nazionale, delle regolamentazioni tecniche, delle norme e dei brevetti, e precisando inoltre l'evoluzione della percentuale degli appalti pubblici aperti alla concorrenza che siano stati aggiudicati a stranieri;
- presentare, parallelamente a tale sintesi, dati sulla dinamica economica e sociale del mercato unico, che riguardino in particolare l'andamento della crescita economica, dell'occupazione, della mobilità delle persone, degli scambi intracomunitari ed extracomunitari, come pure degli investimenti transnazionali.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Per un'Europa della conoscenza"»

(98/C 157/13)

La Commissione, in data 18 novembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Koryfidis, in data 12 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353ª sessione plenaria, con 65 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Comunicazione della Commissione dal titolo «Per un'Europa della conoscenza» rappresenta un apprezzabile tentativo di delimitare la portata e il contenuto della nuova generazione di azioni comunitarie in materia di istruzione, formazione e gioventù.

1.2. Il punto di partenza e la fonte d'ispirazione delle problematiche esposte e delle tesi formulate sono il nuovo Trattato, le posizioni globali della Commissione in materia, così come sono state espresse nel programma d'azione AGENDA 2000, e le comunicazioni dedicate in precedenza a tali tematiche. Quanto agli orientamenti fondamentali, essi sono determinati dalle seguenti priorità:

- l'esigenza di mantenere la vantaggiosa posizione politico-economica che l'Europa detiene a livello mondiale, dando un nuovo impulso alle iniziative della Comunità nei settori dell'innovazione, della ricerca, dell'istruzione e della formazione;
- la necessità di stabilire un legame tra le politiche (macroeconomiche o di altro tipo) intese a creare occupazione e una strategia in materia di istruzione e di formazione volta espressamente a individuare, stimolare e sfruttare nella massima misura possibile le potenzialità di ciascun individuo, per il suo bene e per quello della società nel complesso;
- il bisogno di sviluppare e modernizzare le politiche interne dell'Unione, indipendentemente da considerazioni puramente economiche, per promuovere l'identità del cittadino europeo nel senso lato del termine.

1.3. Come sottolinea la Comunicazione della Commissione, la condizione principale per costruire un'Europa della conoscenza è quella di «costruire progressivamente uno spazio educativo europeo aperto e dinamico». Tale concetto abbraccia un ambito pluridimensionale,

in cui rientra in particolare il fondamentale processo dell'«istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita».

## 2. Osservazioni generali

2.1. Anzitutto, il Comitato ritiene importante segnalare che la Comunicazione in oggetto rientra nell'ambito delle iniziative successive al Libro bianco su istruzione e formazione<sup>(1)</sup> e alla Comunicazione sul seguito riservato a quest'ultimo<sup>(2)</sup>. Pertanto, tutte le osservazioni che il Comitato esprimerà sul contenuto della Comunicazione in esame faranno riferimento ai pareri già elaborati su questi due documenti<sup>(3)</sup>.

2.2. La Comunicazione della Commissione è stata pubblicata in un momento in cui, ad eccezione del vertice sull'occupazione, il grosso delle politiche dell'UE si concentra sulle questioni relative all'ampliamento e all'unione economica e monetaria. In tale contesto, il documento in oggetto ha il merito di riportare l'azione comunitaria in una dimensione più visibile e tangibile per il cittadino europeo, e di incitare quest'ultimo ad impegnarsi maggiormente nelle politiche dell'UE, ravvicinandolo così ad essa.

2.3. Il Comitato formula un giudizio positivo sui contenuti della Comunicazione. Se talune condizioni saranno soddisfatte, essa apporterà un contributo fondamentale alle prospettive dell'Unione europea. A proposito delle tesi avanzate dalla Commissione nel documento, il Comitato formula in particolare le osservazioni che seguono.

2.3.1. Gli orientamenti illustrati dalla Commissione per mettere in primissimo piano le politiche relative alla

<sup>(1)</sup> COM(95) 590 def.

<sup>(2)</sup> COM(97) 256 def.

<sup>(3)</sup> GU C 295 del 7.10.1996 e GU C 95 del 30.3.1998.

conoscenza (innovazione, ricerca, istruzione e formazione) sono, per il Comitato, non solo di importanza capitale ma rappresentano anche una novità assoluta. Essi inoltre corrispondono a quanto il Comitato ha già formulato o approvato in precedenti pareri.

2.3.2. Il Comitato attribuisce la massima importanza alla coerenza tra tali orientamenti, il futuro della competitività dell'economia europea e dell'occupazione, e le prospettive di creazione di un clima e di un ambiente che permettano al cittadino europeo di realizzarsi sul piano personale. La qualità di tale collegamento costituirà il fattore essenziale che permetterà all'UE e ai suoi cittadini di adeguarsi alle nuove condizioni che dovrebbero venirsene a creare con l'avvento della società dell'informazione.

2.3.3. Il Comitato osserva che l'adozione di una strategia e di una politica macroeconomica armonizzate a favore dell'occupazione richiede una modifica degli orientamenti nel campo dell'istruzione, dell'insegnamento e della formazione allo scopo di trasmettere ai giovani e a tutti i cittadini una diversa impostazione e soprattutto di adottare un nuovo modo di intendere settori come «l'economia della solidarietà» o altre attività legate a bisogni che il mercato non riesce ancora a soddisfare (ad esempio nel settore dell'ambiente).

2.3.3.1. Tale strategia e tale politica macroeconomica richiedono inoltre il monitoraggio costante e lo studio approfondito di tutti i settori di produzione e in particolare di quelli che evidenziano una marcata tendenza al cambiamento, in senso positivo o negativo. Sono infatti questi cambiamenti che dovranno avviare, al momento opportuno e con tutta la necessaria attenzione, gli interventi da effettuare a favore delle politiche d'istruzione a medio e lungo termine e nel settore della formazione, con l'intenzione di creare meccanismi di azione immediata.

2.3.4. Il Comitato ritiene che, per gli Europei, l'Europa della conoscenza significhi la possibilità per ogni cittadino dell'Unione di accedere alla conoscenza, di svolgere un'attività politica e sociale in piena coscienza, di godere dell'istruzione e della formazione durante tutto l'arco della vita. Tuttavia, tale concetto deve essere altresì sinonimo di «società orientata alla coesione e alla solidarietà, fondata su un insieme di elementi come la qualità della vita, la qualità dell'ambiente, la libertà, la sicurezza e la giustizia»<sup>(1)</sup>. In altri termini, esso equivale in sostanza a una maggiore democrazia politica e sociale.

2.3.5. In linea di principio, il Comitato dà il suo appoggio incondizionato alla proposta concreta della Commissione di «costruire progressivamente uno spazio educativo europeo». A tale proposito rimanda all'osservazione già formulata più volte circa l'esistenza di uno spazio non coperto dai sistemi d'istruzione nazionali, di cui gli organi comunitari dovrebbero occuparsi, e circa

la necessità di coordinare, nel rispetto del principio di sussidiarietà, i regimi d'insegnamento degli Stati membri per renderli più efficaci.

2.3.6. L'esclusione è un altro problema legato alla creazione di un'Europa della conoscenza e alla costruzione di uno spazio educativo europeo. Non avere la possibilità di partecipare a questa costruzione e di trarre i benefici che essa dovrebbe apportare alla società europea e ai suoi cittadini, è un problema grave che non concerne solo singoli individui, ma anche strati completi della società o addirittura intere regioni dell'Unione. Per far fronte a questa realtà, è assolutamente necessario mettere in atto senza indugi politiche che scongiurino questa eventualità.

2.3.7. Il Comitato ritiene che tutte le iniziative che saranno decise a favore dei giovani, nell'ambito dei sistemi d'istruzione o indipendentemente da questi ultimi, dovranno rientrare in una politica più generale non soltanto determinata dalle origini e dal decorso storico della cultura europea ma anche dal processo di costruzione dell'Europa della conoscenza e dal suo futuro. Non bisogna dimenticare che l'Europa attualmente in costruzione è destinata essenzialmente ai giovani d'oggi e a coloro che, proprio a causa della loro età, non prendono parte alla definizione dei nostri programmi. Pertanto siamo per lo meno obbligati a trasmettere alle future generazioni la nostra memoria storica, i valori che nel corso dei secoli ci hanno consentito di raggiungere la posizione che occupiamo, e i mezzi per comprendere e condividere il nostro approccio, almeno nella fase di realizzazione dei nostri progetti.

2.3.8. Da un altro punto di vista, l'Europa della conoscenza ci fa riflettere e ci permette di prendere posizione sul ruolo che le nuove tecnologie possono svolgere nello sviluppo di un'altra forma di processo democratico, più diretta e completa. In un mondo in cui le possibilità di diffusione dell'informazione diventano illimitate, è forse giunto il momento di domandarci se sia possibile, attraverso l'istruzione e la formazione, creare una civiltà in grado di setacciare le informazioni e verificarne la validità, dando vita a una cultura che consenta lo sviluppo di forme democratiche più elevate e dirette.

2.3.9. Il Comitato è infine lieto di constatare che le posizioni adottate dalla Commissione nella comunicazione, specie per quanto concerne il numero degli obiettivi, la concentrazione delle azioni, gli ambienti implicati e la cooperazione internazionale, sono molto simili a quelle difese a suo tempo dal Comitato stesso in precedenti pareri.

<sup>(1)</sup> AGENDA 2000 — COM(97) 2000, vol. I.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. *Le politiche della conoscenza*

3.1.1. Durante l'esame della Comunicazione, il Comitato ha rilevato i seguenti problemi:

- la necessità di chiarire il significato attribuito alle espressioni «Europa della conoscenza», «spazio educativo europeo», e «istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita»;
- la necessità di giustificare in maniera più particolareggiata la scelta in favore della realizzazione di un'Europa della conoscenza, e di dimostrarne il carattere imperativo;
- la necessità di determinare in maniera più precisa le poste in gioco (obiettivi, azioni, numero di cittadini interessati dalle iniziative, costi implicati dalle stesse).

Il Comitato adotta una posizione intesa ad appoggiare e integrare tutti i punti sviluppati al riguardo dalla Comunicazione della Commissione, pur sottolineando i seguenti elementi:

3.1.1.1. Il cittadino medio possiede ormai una percezione più netta dei turbamenti arrecati agli equilibri e ai meccanismi sociali dalla nuova situazione economica e dal ritmo a cui evolvono le conoscenze e la tecnologia. Esige quindi di essere informato in maniera dettagliata e oggettiva sugli eventi in corso e di poter partecipare ai loro successivi sviluppi. In considerazione di tale esigenza, i detentori del sapere e, più in particolare, coloro i quali dispongono delle cognizioni moderne e conoscono le modalità per realizzare la società conoscitiva, sono tenuti a far beneficiare anche gli altri delle proprie conoscenze.

3.1.1.2. A livello europeo, ciò significa che le istituzioni dell'UE, e in particolare la Commissione, devono fornire d'ora in poi risposte chiare, circostanziate e convincenti alle numerose e urgenti domande che i cittadini europei si pongono su tali argomenti. Se ciò non avverrà, esse favoriranno l'emergere di vuoti ideologici dovuti alla mancanza di informazione e di conoscenze, e basati su atteggiamenti estremisti.

3.1.1.3. Durante l'ideazione, l'elaborazione e l'attuazione dei nuovi programmi, bisognerà tenere in debito conto le osservazioni di cui ai due punti precedenti, sull'esigenza concreta di motivare ogni azione in maniera comprensibile, circostanziata e convincente e, più in particolare, di disporre di una conoscenza approfondita del loro fondamento logico e del loro contenuto, nonché delle azioni necessarie per realizzarne gli obiettivi.

3.1.2. La suddetta analisi della Comunicazione della Commissione da parte del Comitato è in linea con il ruolo istituzionale di quest'ultimo e, più in particolare, con la sua sensibilità e le sue priorità, che sono determinate dai grandi problemi con cui attualmente si confronta la società europea. Tali difficoltà, in cima alle

quali figurano l'occupazione, la competitività dell'economia europea e i pericoli che incombono sul modello sociale europeo, illustrano chiaramente l'atteggiamento cauto e dubitativo del Comitato nei confronti di tutte le scelte fondamentali di questo tipo operate dall'Unione europea. Per la stessa ragione, il Comitato invita inoltre la Commissione a stabilire un legame ancora più saldo tra le sue tesi in favore della realizzazione dell'Europa della conoscenza e i problemi, le angosce e gli interrogativi che assillano i cittadini europei e in particolare i giovani.

3.1.2.1. Di conseguenza, la nuova proposta avanzata dalla Commissione in materia di istruzione, formazione e gioventù sarà giudicata in base alla sua capacità di risolvere tali problemi o almeno di attenuarne la gravità. La sua logica globale, come scaturisce dagli obiettivi formulati, dal numero e dalla portata delle azioni, dall'entità e dal ruolo dei soggetti coinvolti e dal quadro generale entro il quale si sviluppa tutta la gamma di programmi, va nella giusta direzione.

3.1.2.2. A giudizio del Comitato, è evidente che il nuovo Trattato e le sue disposizioni in materia di istruzione, occupazione e politica sociale creano potenzialmente premesse migliori per lo sviluppo delle politiche sopra menzionate.

#### 3.2. *Le politiche di gestione*

3.2.1. Per il Comitato, il modo in cui sono gestiti i programmi costituisce un serio problema. La possibilità di esserne informati e di accedervi rappresenta un diritto inalienabile dei cittadini europei, il che impone pesanti obblighi alle istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri nei loro confronti. Il Comitato invita pertanto la Commissione a intensificare gli sforzi per promuovere i programmi comunitari dalla fase di ideazione fino alla loro attuazione e alla valutazione del loro impatto e dei loro risultati, avvalendosi a tal fine di tutti i canali di informazione e in particolare di quelli elettronici. Nel contempo, il Comitato invita tutti i cittadini europei a impegnarsi attivamente nell'elaborazione e nella realizzazione di tali programmi.

3.2.2. Il Comitato ritiene che si debba compiere uno sforzo ancora maggiore riguardo ai mezzi di accesso e di partecipazione dei cittadini ai programmi europei. In tal senso, la Commissione dovrebbe creare le condizioni tali da eliminare automaticamente gli ostacoli cui i cittadini devono far fronte quando vogliono prendere parte a tali azioni. Sarebbe opportuno vagliare la possibilità di far sì che il cittadino si rivolga a un organismo indipendente di secondo grado per trovare una soluzione ai problemi con cui si confronta in concreto.

### 3.3. *La promozione dell'occupazione*

3.3.1. Il Comitato condivide altresì il nesso stabilito dalla Commissione tra politiche occupazionali e politiche in materia di istruzione, formazione e gioventù. Tuttavia, sottolinea che le competenze attribuite all'istruzione e alla formazione non devono essere irrealizzabili, né tanto meno suscitare false speranze. L'istruzione e la formazione rivestono sicuramente un ruolo determinante per l'occupazione, ma da sole non sono in grado di risolvere il problema della disoccupazione.

3.3.2. Quest'ultima osservazione è intesa ad evitare che si riponga eccessiva fiducia nelle politiche dell'istruzione e della formazione, e che si traggano conclusioni sbagliate sulle modalità per risolvere il grave problema della disoccupazione.

3.3.3. A giudizio del Comitato, le sei grandi categorie di misure proposte<sup>(1)</sup> costituiscono una posizione e una proposta seria, in quanto tengono conto di un'ampia gamma di esigenze in tali settori. Il Comitato attribuisce tuttavia particolare importanza alla mobilità fisica e alla sua efficacia in numerosi ambiti. Pertanto, raccomanda di incoraggiare in maniera più specifica tale azione, pur cercando di conseguire un equilibrio tra i suoi diversi campi di applicazione (istruzione, formazione, gioventù), in modo da pervenire a una ripartizione equa e ottenere i migliori risultati possibili sul piano della qualità.

### 3.4. *Costruire l'Europa della conoscenza*

3.4.1. Più particolarmente, il Comitato condivide la posizione della Commissione, che è anche quella del Consiglio, secondo cui d'ora in poi bisognerà insistere maggiormente sulla qualità dell'insegnamento generale di base e sulla necessità di disporre di una gamma di competenze (tecniche, sociali e organizzative) che favoriscano l'innovazione e promuovano lo spirito imprenditoriale. Fa tuttavia notare che, per vari motivi, i cambiamenti auspicati nell'ambito dell'insegnamento generale fondamentale non potranno aver luogo nel quadro dei sistemi educativi nazionali, né essere di loro esclusiva responsabilità. Il ritmo a cui evolvono le conoscenze e le tecniche è così incalzante da richiedere meccanismi di controllo flessibili e moderni. Inoltre, tali sviluppi rendono necessaria l'adozione di misure in grado di reagire immediatamente a tutte le loro ripercussioni e di stimolare lo sfruttamento creativo delle opportunità

<sup>(1)</sup> Mobilità fisica, mobilità virtuali, reti di cooperazione, lingua e cultura, innovazione, quadro europeo di riferimento.

da essi fornite. Pertanto, anche il Comitato invita la Commissione a creare tutte le condizioni per sviluppare e valorizzare i sistemi d'istruzione nazionali e le loro enormi potenzialità.

3.4.2. Le osservazioni del Comitato sulla necessità di associare i sistemi d'istruzione nazionali alla costruzione dell'Europa della conoscenza sono dovute alla constatazione che tali sistemi non prendono sufficientemente parte allo sviluppo del continente, e ancora meno all'obiettivo di realizzare una società conoscitiva.

3.4.3. Con queste osservazioni, il Comitato non intende certo sminuire l'importanza della dimensione multilinguistica e multiculturale dell'Europa. Al contrario, ha già sottolineato in diverse occasioni che la considera un fattore positivo e cruciale per la definizione dell'Unione europea come entità istituzionale e, più in generale, nella prospettiva di uno spazio europeo ampliato. Tuttavia, tenendo conto della nuova politica di cooperazione internazionale avviata dall'Unione europea e dalle prospettive degli ampliamenti, di qualunque natura esse siano, il Comitato ritiene che sia giunto il momento di esaminare, sottolineare e consolidare alcuni elementi culturali il cui valore inestimabile trascende il tempo e che possono essere annoverati come parte del patrimonio culturale europeo<sup>(2)</sup>.

### 3.5. *Lo spazio educativo europeo*

3.5.1. Per quanto riguarda la costruzione graduale di uno «spazio educativo europeo» aperto e dinamico, e il conseguimento, in tale contesto, dell'obiettivo di un'istruzione e di una formazione «lungo tutto l'arco della vita», il Comitato formula le osservazioni che seguono.

3.5.2. Il Comitato approva in linea di principio i limiti e la portata dello spazio educativo europeo così come vengono definiti dalla Commissione. È inoltre d'accordo con gli obiettivi perseguiti e con il carattere progressivo della sua creazione. Generalmente, ritiene quanto segue:

— con la possibilità di accedere ininterrottamente e senza ostacoli alle moderne cognizioni, i cittadini

<sup>(2)</sup> I venticinque secoli d'innovazione e progresso continuo dell'Europa offrono ai suoi abitanti un vasto patrimonio e nel contempo strumenti insostituibili per creare il quadro entro il quale si possono risolvere o superare i diversi e complessi problemi determinati dalla nuova dimensione della mondializzazione, la quale riguarda l'intero pianeta e non si limita all'economia. Se è vero che ognuno ha il dovere di valorizzare tale eredità del passato, è altrettanto vero che la responsabilità sul piano istituzionale e formale spetta in primo luogo alle istituzioni dell'Unione europea. Pertanto, il Comitato esorta la Commissione a inserire nei suoi piani e nel Trattato lo studio, l'esposizione e la promozione delle componenti del «patrimonio culturale europeo comune».

europei disporranno di nuovi orizzonti e nuovi obiettivi da raggiungere, di nuovi strumenti da utilizzare e di mezzi d'azione del tutto inediti;

- l'adozione di misure elaborate a livello internazionale e interculturale contribuirà di certo a far emergere e a consolidare la qualità del cittadino europeo, cosa che condiziona il successo della prossima fase, quella dell'integrazione, che i cittadini europei e l'Unione europea sono chiamati a vivere insieme;
- il costante rinnovamento delle competenze servirà agli Europei non solo per tenersi aggiornati sugli attuali sviluppi nei settori dell'economia, della produzione e del lavoro (globalizzazione dell'economia, automazione del processo produttivo, nuove forme di organizzazione del lavoro); grazie all'accesso permanente alle conoscenze, esso inoltre porterà ad un cambiamento nei rapporti tra il cittadino e il lavoro, un cambiamento vantaggioso per il cittadino stesso. In maniera più specifica e concreta, al rapporto puramente utilitaristico che il cittadino europeo ha avuto finora con la sua attività professionale potrà aggiungersi il fattore creatività, vale a dire una maggiore versatilità, derivante dal suo inserimento in un processo produttivo più completo.

3.5.3. Il Comitato ritiene tuttavia che l'adesione dei cittadini allo spazio educativo europeo e dunque l'efficacia della sua realizzazione, siano soggette a due elementi:

- i problemi congiunturali, in particolare l'esito della lotta alla disoccupazione;
- i rapporti che si stabiliranno tra lo spazio educativo europeo e i sistemi nazionali d'istruzione.

3.5.4. Per quanto concerne specificamente i rapporti tra i sistemi d'istruzione nazionali e lo spazio educativo europeo, il Comitato mette in evidenza il ruolo che può svolgere lo sviluppo dell'insegnamento virtuale da parte della Commissione, con l'ausilio delle nuove tecnologie di comunicazione e d'informazione<sup>(1)</sup>.

3.5.5. Il Comitato ritiene che per sviluppare lo spazio educativo europeo sia necessario tenere debito conto delle posizioni espresse dal Cedefop.

<sup>(1)</sup> La sfida consiste nell'utilizzare e nell'introdurre nell'insegnamento le tecnologie moderne, dato che in tal senso l'UE è in ritardo rispetto a Stati Uniti e Giappone. Secondo il Libro bianco della Commissione su «Istruzione e formazione», una certa esperienza al riguardo è stata acquisita grazie al programma sulle applicazioni telematiche.

### 3.6. I soggetti coinvolti

3.6.1. Il Comitato attribuisce altresì notevole importanza al capitolo della Comunicazione relativo ai soggetti coinvolti nel processo di transizione verso un'Europa della conoscenza. Le tesi ivi formulate costituiscono proposte di grande rilevanza per sviluppare il dialogo sociale in generale, ma anche nei settori dell'istruzione, dalla formazione e della gioventù. Il Comitato appoggia particolarmente tali tesi della Commissione.

3.6.2. Al riguardo, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di delimitare in maniera più precisa gli ambiti di azione comuni a tutti i soggetti coinvolti nel processo di istruzione, ma anche quelli specifici per ciascuno di loro, a seconda del settore di origine. Il Comitato sottolinea che questo sforzo, il quale va evidentemente esercitato in modo prudente e progressivo, non può avere come risultato il fatto che tutti siano identicamente legittimati per occuparsi di ogni settore. Al contrario, è grazie a un dialogo continuo, esteso e sostanziale, fondato sulle conoscenze e sulle peculiarità di ciascun soggetto coinvolto nell'ambito del suo settore specifico che si potrà riflettere sulla totalità del sistema, in merito alla sua elaborazione e ai punti che presentano contraddizioni. Gli interlocutori tradizionali dell'attività educativa, vale a dire la famiglia, gli insegnanti e gli alunni, occupano ovviamente un posto a sé stante nell'ambito di tale approccio. Alle loro argomentazioni, alle loro prese di posizione e alle loro proposte andrà attribuito in ogni caso un peso più importante.

### 3.7. Un sistema maggiormente integrato

3.7.1. Per il Comitato, la condizione indispensabile per lo sviluppo dello spazio educativo europeo è la concentrazione delle politiche ad esso inerenti (istruzione, formazione, gioventù) e dei relativi programmi d'azione. Dalle fasi di definizione e di adozione fino alla loro applicazione effettiva, le politiche d'istruzione, di formazione e della gioventù devono essere inserite in un quadro d'azione omogeneo e integrate tra di loro. Con questa presa di posizione, il Comitato non intende in alcun modo lanciare l'anatema sullo sviluppo di alcune iniziative nel settore dell'istruzione, né tanto meno raccomandare l'adozione di un sistema politico centralizzatore. Esso desidera invece sottolineare l'importanza di una strategia finalmente uniforme in materia d'istruzione, formazione e gioventù nonché di un programma d'azione integrato.

3.7.2. In tale contesto, il Comitato approva la proposta della Commissione di ridurre il numero di obiettivi e di concentrare maggiormente le azioni. È inoltre d'accordo con le finalità illustrate e le azioni concrete proposte dalla stessa Commissione in quanto corrispondono alle posizioni espresse nel parere sul Libro bianco

in materia, come anche in quello relativo al «Bilancio del seguito dato al Libro bianco dal titolo — Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva»<sup>(1)</sup>.

3.7.3. A tali obiettivi ed azioni, il Comitato propone nuovamente di aggiungere l'adozione, la promozione e la generalizzazione del sistema del «sostegno intrascolastico»<sup>(2)</sup>.

3.7.4. Il Comitato richiama soprattutto l'attenzione sul quadro definito dalla Commissione per lo sviluppo delle azioni in materia. Lo scopo è quello di elaborare iniziative integrate, ovviamente in grado di valorizzare pienamente gli investimenti previsti. In altre parole, occorrono:

- obiettivi generali e specifici precisi, inseriti in un quadro più ampio;
- uno schema particolareggiato delle iniziative da intraprendere per il loro conseguimento;
- strumenti concreti che permettano, se necessario, di apportare correzioni durante la fase di attuazione;
- procedure di utilizzazione dei risultati raggiunti, per la definizione di nuove azioni più ambiziose.

3.7.5. In tale contesto, il Comitato giudica favorevolmente l'approccio della Commissione volto a creare «un quadro comune di azioni, di coordinamento e di sorveglianza» che «definerà gli obiettivi, i tipi di

interventi, le azioni comuni e sperimentali e l'osservazione delle buone pratiche». Richiama tuttavia l'attenzione della Commissione sulla necessità di definire quadri d'azione specifici per l'istruzione, la formazione e la gioventù, attraverso l'adozione delle decisioni corrispondenti. Per il Comitato, sarà opportuno indicare molto chiaramente sia i limiti dei rapporti e delle azioni comuni, sia il quadro delle iniziative da intraprendere in ciascuno di tali settori.

### 3.8. Risorse di bilancio

3.8.1. Per il Comitato, lo sviluppo positivo di uno spazio educativo europeo e, di conseguenza, la realizzazione di un approccio europeo moderno ed efficiente in materia di istruzione dipenderanno tuttavia dalle risorse finanziarie che saranno assegnate a tale obiettivo. A suo giudizio, i finanziamenti attualmente disponibili per elaborare una politica europea dell'istruzione, della formazione e della gioventù sono insufficienti rispetto alla portata e alla gravità dei problemi che si cerca di risolvere. Pertanto, il Comitato invita la Commissione e le altre istituzioni comunitarie a riesaminare la situazione in tal senso e ad adottare quanto prima misure di finanziamento commisurate alle esigenze effettive.

3.8.2. La proposta concreta formulata dalla Commissione per il finanziamento delle azioni induce il Comitato ad osservare quanto segue:

- il principio del cofinanziamento dei programmi è oggi unanimemente accettato. L'impatto di un'azione negli Stati membri dipende tuttavia dalla portata della stessa e dal livello dei finanziamenti comunitari. Di conseguenza, esiste una soglia al di sotto della quale la credibilità dei finanziamenti e, pertanto, quella dell'Unione, rischiano di venire compromesse;
- il sistema di cofinanziamento delle azioni funziona già oggi in maniera efficiente e nella direzione dell'utilizzo delle risorse per gli obiettivi previsti;
- gli orientamenti del programma di cui all'Agenda 2000 per la politica strutturale e, in concreto, la proposta di creare un obiettivo 3<sup>(3)</sup>, sono requisiti importanti per definire un nuovo approccio sulle modalità per garantire i finanziamenti pubblici necessari.

## 4. Conclusioni

4.1. La rapidità alla quale evolvono le scienze e, più ancora, le tecnologie, e i mutamenti che entro certi limiti essa provoca nell'economia e sul mercato del lavoro impongono all'UE di accelerare l'iniziativa intrapresa

<sup>(1)</sup> COM(95) 590 def. e COM(97) 256 def.

<sup>(2)</sup> Tale dispositivo, paragonabile alle «scuole ad apprendimento intensivo» sviluppate negli Stati Uniti, si prefigge di combattere l'esclusione prematura di certi alunni dal sapere e dalle conoscenze. Tale esclusione, che non sempre è totale, è la conseguenza dei problemi che molti giovani incontrano per integrarsi attivamente nell'ambiente scolastico, generalmente all'inizio della frequenza scolastica. Questi problemi di adattamento sono dovuti a cause diverse e possono di norma essere superati con il «sostegno intrascolastico», il quale consiste nel formulare una diagnosi dei problemi e nel risolverli attraverso un'azione pedagogica «ad hoc» e un insegnamento parzialmente o totalmente personalizzato. Si propone che il sostegno intrascolastico operi all'interno del sistema d'istruzione esistente, sia nell'ambito dell'orario scolastico che al di fuori di esso, e si avvale di insegnanti aventi una specializzazione adeguata. Il sistema del sostegno intrascolastico dovrebbe rivolgersi non solo agli alunni con problemi di apprendimento, ma anche a quanti si distinguono per capacità intellettive superiori alla media della loro età, e per tale motivo fanno fatica a integrarsi nell'ambiente scolastico.

<sup>(3)</sup> Il nuovo obiettivo 3 sarà destinato ad aiutare gli Stati membri ad adeguare e a modernizzare le rispettive strutture nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù.

per modernizzare e completare il suo apparato istituzionale. In tale contesto, il Comitato ritiene molto importante l'azione fondamentale attraverso la quale la Commissione intende capitalizzare le conoscenze, in particolare favorendo l'elaborazione, la diffusione e la valorizzazione di strumenti che ne permettono l'acquisizione. Reputa del pari che, nel presentare la proposta relativa alle azioni future della Comunità in materia di istruzione, formazione e gioventù, la Commissione abbia avviato un'iniziativa nel contempo opportuna e adeguata alle attuali esigenze.

4.2. In linea di principio e in generale, il Comitato sottoscrive le posizioni adottate dalla Commissione in materia, per quanto riguarda sia il loro tenore e il loro contenuto, sia il loro fondamento giuridico. Concorda altresì con il calendario che essa propone per completare le procedure, in modo che le nuove azioni a favore dell'istruzione, della formazione e della gioventù possano essere varate il 1° gennaio 2000. Pertanto, le osservazioni e i suggerimenti formulati dal Comitato qui di seguito hanno lo scopo di precisare e integrare la Comunicazione della Commissione in alcuni punti.

4.3. Il Comitato sottolinea l'importanza che avrà nella prospettiva più globale dell'UE la proposta della Commissione di «costruire progressivamente uno spazio educativo europeo».

Ritiene che la proposta:

- riguardi inequivocabilmente un ambito vitale, trascurato dagli organi d'istruzione nazionali;
- contribuisca, sempre nel rispetto del quadro e dei limiti tracciati nel Trattato, a coordinare i sistemi d'istruzione nazionali in modo da accrescerne l'efficacia e la competitività, per quanto riguarda sia la produzione delle conoscenze sia i percorsi che consentono ai giovani e, più in particolare, ai cittadini, di farle proprie;
- possa, grazie al principio dell'«istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita», condurre gli abitanti dell'Europa a un livello di dinamismo individuale, produttivo e politico-sociale che sia all'altezza del contesto e delle esigenze della nostra epoca, senza peraltro separarli dalle radici e dai valori che hanno foggato la cultura europea (come il carattere antropocentrico, che rifiuta l'esclusione e consente ai cittadini di partecipare alla vita sociale in maniera consapevole e sostanziale).

4.4. Per il Comitato, la responsabilità principale del processo di costruzione dell'Europa della conoscenza spetta alle istituzioni dell'Unione e, più in particolare, alla Commissione. Quest'asserzione non va interpretata

alla stregua di un ragionamento o di un giudizio favorevole all'accentramento, ma al contrario come uno sforzo fondamentale e costante che si aggiunge ad altri, al fine di incoraggiare:

- un grado sempre più elevato di trasparenza e di divulgazione nelle procedure decisionali, una maggiore chiarezza nella giustificazione delle scelte operate, e una definizione più precisa dei criteri e delle poste in gioco;
- una partecipazione sempre più consistente e sostanziale dei cittadini europei e dei principali protagonisti alle procedure di ideazione, elaborazione e attuazione dei programmi;
- la creazione di un legame più saldo tra i grandi problemi contemporanei, in particolare l'occupazione, e le scelte politiche e le azioni concrete in materia di istruzione, formazione e gioventù;
- la semplificazione della gestione dei programmi, grazie a un migliore sfruttamento delle risorse, in modo che i cittadini possano parteciparvi in maniera più intensa e senza incontrare ostacoli.

4.5. Il Comitato fa notare più particolarmente la grande importanza, per la totalità degli sforzi intrapresi, di rivalutare la qualità dell'insegnamento generale di base e di sfruttare in maniera coordinata le enormi potenzialità insite in generale nei sistemi d'istruzione nazionali. Incoraggia pertanto la Commissione a tenere conto di tutti i suggerimenti formulati e ad aiutare tali sistemi, grazie ad azioni ben elaborate, a liberarsi dai gravami da cui quasi tutti sono oppressi al momento attuale. Una delle idee che meriterebbe d'essere esaminata e attuata per procedere in tal senso sarebbe quella di costituire e sostenere con azioni concrete uno spirito di emulazione all'interno dell'Unione tra istituti, circoscrizioni scolastiche o sistemi nazionali, e di creare un'analoga atmosfera di competizione nei confronti dei sistemi d'insegnamento dei paesi terzi<sup>(1)</sup>.

4.6. Il Comitato formula le seguenti osservazioni in merito alle diverse proposte della Commissione:

- concorda con le posizioni della Commissione riguardo al numero degli obiettivi e alla concentrazione

(1) L'idea deriva dall'esigenza di creare un'atmosfera che consenta ai sistemi d'istruzione nazionali di uscire dalla grave situazione di immobilismo in cui versano. Si propone a tal fine di istituire delle «Olimpiadi del sapere» al fine di premiare la partecipazione di allievi delle scuole secondarie o superiori, di singole classi o, più generalmente, di istituzioni o circoscrizioni didattiche a obiettivi prefissati dalla Commissione. I premi potrebbero consistere, tra l'altro, in: finanziamenti più specifici per talune azioni; iniziative sulla mobilità; borse di studio; sovvenzioni per infrastrutture a seconda dell'oggetto della competizione.

delle azioni, e sottolinea più in particolare che la mobilità virtuale può costituire uno degli strumenti grazie al quale lo spazio educativo europeo potrà costruire un'Europa della conoscenza;

- ritiene che le tesi della Commissione sul modo di sviluppare le azioni e sul ruolo da attribuire ai soggetti coinvolti costituiscano proposte di grande portata per il futuro del dialogo sociale;
- reputa che la Commissione stia procedendo nella direzione giusta quando essa inserisce la nuova politica dell'istruzione, della formazione e della gioventù nella prospettiva dell'ampliamento, come anche quando difende la necessità di un nuovo

sistema di sorveglianza e di coordinamento delle azioni attraverso dispositivi giuridici. Insiste tuttavia sulla necessità di circoscrivere chiaramente i limiti di ogni singolo ambito e di descrivere nel frattempo gli aspetti che costituiscono il «patrimonio culturale comune dell'Europa»;

- per quanto riguarda le risorse di bilancio e la gestione dei programmi, segnala infine che la politica dell'istruzione, della formazione e della gioventù va considerata una priorità urgente e assoluta. Pur approvando la creazione di un obiettivo 3, fa notare che bisognerà vigilare in modo particolare affinché il meccanismo di cofinanziamento dei programmi funzioni in maniera affidabile ed efficace.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

---

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

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto più del 25 % dei suffragi espressi, sono stati respinti in sede di dibattito.

**Punto 3.8.2**

Sopprimere gli ultimi due trattini.

*Motivazione*

Il secondo trattino non chiarisce cosa il Comitato chieda. Consideriamo positivo o negativo il fatto che il sistema del cofinanziamento non provoca l'assegnazione di ulteriori fondi comunitari?

Il terzo trattino verte sul previsto obiettivo 3 dei fondi strutturali. In tale contesto, prima di esprimere un giudizio, sarebbe opportuno attendere la presentazione di un parere in materia. Inoltre il finanziamento pubblico non può essere assicurato dai fondi strutturali bensì dalle misure comunitarie.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 22, voti contrari: 37, astensioni: 11.

**Punto 4.5**

Sostituire le parole «... costruire e sostenere ... un clima di emulazione ...» con «provvedere ... ad un più intenso scambio di esperienze».

*Motivazione*

L'idea di uno spirito di emulazione tra gli istituti scolastici, istituti, circoscrizioni scolastiche e sistemi nazionali evoca concezioni errate. In caso di forte emulazione, il soggetto più efficiente elimina i propri concorrenti. Tuttavia un sistema nazionale di istruzione non può venire eliminato da un altro. Il nostro obiettivo dovrebbe essere quello di apprendere l'uno dall'altro in modo da realizzare sistemi di istruzione più efficaci.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 29, voti contrari: 38, astensioni: 2.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Strategia rafforzata di preadesione»**

(98/C 157/14)

Il Comitato economico e sociale ha deciso, in data 11 dicembre 1997, conformemente all'articolo 23, 3° comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla «Strategia rafforzata di preadesione».

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hamro-Drotz, in data 13 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 98 voti favorevoli, 1 voto contrario e una astensione, il seguente parere.

**1. Introduzione**

Il Consiglio europeo ha adottato nel dicembre 1997, a Lussemburgo, le decisioni necessarie ad avviare il processo d'ampliamento dell'Unione europea. Le decisioni poggiano sui relativi pareri della Commissione<sup>(1)</sup>, sulle decisioni del Consiglio del 27 novembre 1997 e dell'8 dicembre 1997 e sulla relazione della Presidenza al Consiglio europeo. Un'ulteriore base è rappresentata dalle relazioni elaborate dalla Commissione sulla situazione economica e sulle prospettive di sviluppo dei paesi candidati<sup>(2)</sup>.

Le conclusioni del Consiglio europeo evidenziano le sfide principali in questo settore: «nei prossimi anni si dovranno porre i paesi candidati in grado di aderire all'Unione e si dovrà preparare quest'ultima ad affrontare l'allargamento in buone condizioni»<sup>(3)</sup>.

La Commissione ha avviato i lavori necessari. L'attuazione della strategia di preadesione è iniziata nel marzo 1998.

L'allegato descrive i punti centrali della strategia di preadesione ed analizza la situazione attuale.

**2. Attività precedenti del CES in materia**

L'attività del Comitato economico e sociale è sempre stata orientata verso un'Europa integrata, nella quale le generazioni future possano godere d'una miglior qualità della vita e di migliori condizioni quadro.

Il Comitato ha pertanto attivamente partecipato negli ultimi anni agli sforzi dell'Unione europea per rafforzare le relazioni con i PECO. La tematica è divenuta nel frattempo una delle priorità nell'attività del Comitato. Sono stati elaborati ed adottati numerosi pareri e relazioni per offrire alle istituzioni comunitarie un aiuto costruttivo nel trattare la problematica.

Per contribuire al rafforzamento della cooperazione con i PECO negli ultimi anni il Comitato economico e sociale ha organizzato numerose audizioni (Bruxelles, Varsavia, Tallin ecc.) alle quali hanno partecipato rappresentanti dei gruppi di interesse socioeconomici dei paesi candidati. Nell'ambito dei lavori di preparazione dei propri pareri il Comitato ha organizzato anche in altre occasioni degli incontri con i rappresentanti di tali gruppi, ad esempio nel corso delle conferenze «Europa dei cittadini» di Vienna e di Helsinki. Inoltre il Comitato, creando comitati consultivi comuni, ha rafforzato i contatti bilaterali con i gruppi di alcuni di questi paesi. I risultati e le conclusioni sono stati oggetto di resoconti separati, e nei pareri e nelle relazioni del CES se ne è tenuto ampiamente conto.

**3. Conclusioni e raccomandazioni**

Il presente parere intende contribuire all'avvio della strategia rafforzata di preadesione (marzo 1998) e proporre una serie di misure e di priorità.

Il parere poggia sulle conclusioni dei precedenti pareri del CES, senza citarli o ricordarli espressamente. Dato che il Comitato intende continuare a partecipare al processo di preparazione all'ampliamento dell'Unione, il presente parere s'incentra sulle questioni principali della fase iniziale del processo.

(1) Agenda 2000, Voll. I-II, sintesi e conclusioni in merito alle richieste d'adesione. Proposta della Commissione in merito ad una Direttiva (CE, Euratom) del Consiglio sull'aiuto ai paesi dell'Europa centrale ed orientale intenzionati ad aderire nell'ambito della strategia di preadesione.

(2) Economia europea, Supplemento C n. 3 e 4 (ISSN 1027-2097).

(3) C/97/400.

3.1. Il Comitato approva i seguenti principi fondamentali elencati dal Consiglio europeo: per l'adesione di tutti i paesi interessati valgono pari condizioni e criteri identici; ciascun paese candidato procede in base ad un calendario proprio conformemente al suo grado di preparazione; l'avvio delle trattative di adesione avviene a condizione che il paese candidato abbia soddisfatto i criteri decisi dal Consiglio a Copenaghen, abbia trasposto nella propria legislazione il diritto comunitario ed a condizione che questo, al momento dell'adesione, sia anche realmente applicato.

L'obiettivo di tutti i partecipanti dovrebbe essere che le misure transitorie di breve periodo vengano concesse solamente in casi isolati in concomitanza con l'adesione.

Tali principi sottolineano l'importanza del rafforzamento della strategia di preadesione, il cui successo, secondo il Comitato, condiziona in gran parte il futuro ampliamento.

3.2. Il Comitato approva le linee sulle quali è stata impostata la strategia rafforzata di preadesione, tuttavia desidera richiamare l'attenzione sui seguenti punti:

— È fondamentale che vi sia una definizione il più possibile concreta e realistica del partenariato per l'adesione, pertanto va sottolineata l'importanza della preparazione e dell'applicazione di tale partenariato. A tal scopo per ciascun paese candidato debbono venir fissati separatamente obiettivi chiari, politici, economici, sociali (inter alia orientati all'occupazione), settoriali (ad esempio per l'agricoltura e l'ambiente) nonché obiettivi orientati alla cooperazione regionale. Il Comitato economico e sociale constata con soddisfazione che gli orientamenti relativi alla cooperazione proposti dalla Commissione il 4 febbraio 1998 per ciascuno dei paesi interessati, corrispondono a quest'importazione di fondo. Dev'essere dedicata la massima attenzione anche al seguito di tali partenariati, alla documentazione sulla loro attuazione ed al controllo dei programmi d'azione, per sviluppare un processo in continua evoluzione.

— Nel processo di partenariato, che in molti casi durerà a lungo, va fatta anche attenzione al fatto che l'acquis comunitario è in continua evoluzione, anche grazie alla crescente coesione dell'Unione, al rafforzamento del mercato interno ed alla realizzazione dell'Unione monetaria. Nei paesi candidati è necessario trovare, nell'ambito della cooperazione, una sufficiente capacità di adeguarsi a tale evoluzione. Al tempo stesso bisogna garantire che né il processo di preparazione dell'ampliamento né l'ampliamento medesimo mettano a repentaglio l'acquis conseguito nell'Unione o la coesione dell'Unione.

— Le condizioni finanziarie dell'ampliamento debbono sempre venir valutate e seguite con la massima precisione ed è opportuno evitare decisioni che porterebbero a conseguenze finanziarie insostenibili

nella fase di preparazione o anche dopo le adesioni. I piani d'azione debbono poggiare su un quadro finanziario realistico e sui fondi già a disposizione o previsti. Vanno cercate nuove possibilità di finanziamento: in tale contesto dovrebbero venir stabilizzati in sistemi bancari e rafforzate le borse, il che permetterebbe di attirare sia il capitale privato nazionale che quello internazionale. Al tempo stesso vanno però concordate condizioni ben definite per un tale finanziamento, per i piani di rimborso dei paesi candidati, per la sicurezza degli investimenti privati, ecc. La garanzia di tutto questo è rappresentata alla tutela del diritto di proprietà. Le necessità e gli obiettivi di finanziamento (inter alia per il miglioramento dell'ambiente) andrebbero volta per volta definiti con precisione sulla base delle necessità prioritarie e dei relativi progressi. Il finanziamento va basato sui progressi realizzati dai vari paesi nel corso di tale processo. Gli strumenti a disposizione nell'ambito di Phare e di altri fondi debbono venir sviluppati di continuo, per rendere il sostegno più efficace e per garantire sin dall'inizio un coordinamento senza problemi dei diversi strumenti di finanziamento. Le possibilità di prestito della Banca europea per gli investimenti e di garanzia del Fondo europeo per gli investimenti debbono essere ampliate e la cooperazione già avviata con la BERS e con la Banca mondiale va sviluppata.

— Dato che il processo di preadesione risulterà con ogni probabilità estremamente complesso e lento, e dato che i suoi ritmi saranno diversi nei vari paesi, le strutture amministrative dell'Unione debbono venir sin dall'inizio il più possibile programmate sul lungo periodo e debbono venir messe a disposizione risorse sufficienti. La fase di preparazione ed il processo decisionale devono essere strutturati in maniera aperta ed uniforme per tutte le istituzioni coinvolte.

3.3. Il Comitato appoggia inoltre senza riserve la strategia di preadesione nei confronti di Cipro, così come decisa a Lussemburgo. Il CES chiede a tutte le parti in causa di sostenere gli sforzi per un miglioramento delle relazioni tra le due comunità dell'isola. Ciò favorirebbe la ricostituzione di un clima di fiducia tra le due comunità.

3.4. Il Comitato chiede all'Unione ed alla Turchia di approfondire la propria cooperazione in maniera finalizzata ed attiva, allo scopo di poter rafforzare il prima possibile la strategia di preadesione anche nei confronti della Turchia.

Il Comitato intende agevolare tale processo anche mediante l'attività del Comitato consultivo misto, cui partecipano membri del CES e rappresentanti delle diverse associazioni di interesse turche.

3.5. L'Unione dovrebbe in generale fare anche maggior attenzione, nel contesto del progredire dei preparativi all'ampliamento, allo sviluppo della cooperazione transfrontaliera e regionale tra i paesi candidati e tra questi ed i paesi loro confinanti che resteranno al di fuori dell'Unione.

Bisogna operare affinché nella difficile situazione iniziale dell'ampliamento si eviti una rottura nelle relazioni reciproche, economiche, sociali, culturali e politiche, tra i paesi candidati, cercando invece di rafforzarle. Il Comitato propone che l'Unione europea, nell'ambito dei piani d'azione, continui ad offrire un appoggio concreto allo sviluppo del commercio e della cooperazione tra i paesi candidati, soprattutto nelle aree di confine e tra paesi confinanti.

3.6. Il Comitato economico e sociale fa propria la constatazione del Consiglio europeo, stando al quale l'ampliamento dipende anche dalla disponibilità dell'Unione medesima ad accogliere nuovi membri, nonché dall'efficiente ristrutturazione delle sue istituzioni conformemente alle disposizioni del Trattato di Amsterdam. I preparativi per una conferenza intergovernativa degli attuali Stati membri sulla tematica debbono procedere parallelamente alla realizzazione della strategia di preadesione, in modo che anche i paesi candidati possano familiarizzarsi per tempo con tale processo.

Bisogna far sì che l'ampliamento porti il massimo vantaggio possibile, in maniera uniforme, all'insieme dell'Unione. Va inoltre fatta attenzione a che negli Stati membri siano disponibili informazioni sufficienti sui vantaggi e sulle conseguenze dell'ampliamento, e che l'opinione pubblica possa discutere attivamente la questione.

Il futuro ampliamento va considerato adeguatamente anche nel contesto dello sviluppo delle relazioni nei confronti dei paesi terzi, nonché nella partecipazione dell'Unione agli attuali negoziati in atto nell'ambito dei diversi organismi internazionali, come ad esempio l'OMC.

In tale contesto vanno anche trattate le conseguenze dell'ampliamento sul Comitato, la sua composizione, la sua attività e le sue procedure interne. Il Comitato è pronto a fornire il proprio punto di vista sulla questione.

3.7. La strategia rafforzata di preadesione verrà incentrata su due obiettivi principali:

- a) il miglioramento delle prestazioni delle amministrazioni e dei tribunali e
- b) la trasposizione del diritto comunitario nella legislazione dei singoli Stati e l'aumento degli investimenti connessi. Quest'ultima misura dovrebbe aumentare la competitività internazionale dei paesi che intendono aderire, fondata sui valori economici e sociali, e migliorare la loro capacità di risolvere con successo le condizioni più difficili di concorrenza sui mercati locali che l'appartenenza all'Unione comporterà.

Una condizione in tal senso è anche un significativo rafforzamento dell'infrastruttura dei paesi candidati, e la loro integrazione nelle reti di trasporto paneuropee esistenti. Gli effetti di una simile impostazione riguarderanno anche l'occupazione, il benessere e le condizioni di lavoro.

Le sfide principali della strategia consistono nella preparazione di tali paesi all'adesione, nonché nella preparazione degli attuali Stati membri ad un'Unione ampliata. È importante che i cittadini, gli operatori economici ed i rimanenti attori, sia nell'Unione che nei paesi candidati, possano portare a termine il futuro ampliamento e completare l'adesione all'Unione, riuscendo a sopportarne le conseguenze.

Per tal motivo il Comitato chiede all'Unione di realizzare la strategia rafforzata di preadesione su di un ampio fronte, coinvolgendo nel processo anche gli ambienti sociali ed economici e motivando i paesi candidati ad adottare misure in tal senso. È necessario tener conto dei punti di vista del mondo economico, dei lavoratori, degli agricoltori, dei consumatori e di altri importanti gruppi di interesse mediante un dialogo sociale adeguato, tali ambienti debbono venir inoltre coinvolti nei preparativi per l'ampliamento sia a livello nazionale che a livello internazionale. Il Comitato è convinto che le possibilità di successo del processo di ampliamento potranno crescere, una volta avviato il processo, se ci si saprà avvalere delle conoscenze, delle esperienze, delle relazioni e dei punti di vista di tali ambienti nella strategia di preadesione, nel controllo e sorveglianza dei partenariati per l'adesione e nella connessa gestione del programma Phare.

Un rafforzamento su base durevole della procedura che permette il dialogo sociale negli Stati membri dell'Unione e la consapevolezza dei contenuti del partenariato e delle condizioni per l'adesione da parte dei diversi attori dei paesi candidati hanno per premessa la partecipazione di tali ambienti al processo. Un'economia di mercato funzionante comporta anche un mercato del lavoro funzionante ed un dialogo sociale funzionante con i gruppi di interesse esistenti che agiscono autonomamente, inter alia, nel mondo economico, tra i lavoratori e nell'agricoltura, nonché tra tali gruppi e le autorità nazionali. La strategia di preadesione dovrebbe perciò essere costituita di processi di rinnovamento che poggino sui principi di un'economia funzionale, della società dei cittadini, della democrazia e dello Stato di diritto. A tal scopo nei paesi candidati debbono venir anche create e sviluppate nuove strutture ed un know-how specifico. L'impegno e l'appoggio da parte degli interlocutori sociali dei paesi dell'Unione è in tale contesto insostituibile. Al tempo stesso tale partecipazione permetterà di preparare all'ampliamento le forze interessate dell'Unione e degli attuali Stati membri. Secondo il Comitato per conseguire gli obiettivi dell'ampliamento è necessario un impegno consapevole da parte degli attori dell'Unione e degli Stati membri.

Il Comitato economico e sociale potrebbe svolgere un ruolo centrale nell'ambito della strategia di preadesione e dei punti ricordati in precedenza. Il Comitato propone che l'Unione europea sostenga i suoi attuali sforzi volti ad allacciare contatti bilaterali e multilaterali ancor più stretti ed efficaci con gli interlocutori sociali dei paesi candidati.

Il Comitato intende elaborare ulteriori pareri sulla tematica e sviluppare il dialogo strutturato sinora condotto sulla base dell'esperienza e dei contatti raccolti in tale contesto, anche tramite l'organizzazione di audizioni annuali assieme agli attori dei paesi candidati, nonché sviluppando ulteriormente le regolari relazioni bilaterali con gli attori in questione nei singoli paesi

candidati. L'obiettivo è compiere un'indagine sulla valutazione della strategia di preadesione e dei partenariati degli attori sociali dei paesi candidati e sulle eventuali necessità di miglioramento in tale contesto; chiarire gli obiettivi e le condizioni relative alle varie parti interessate nel corso della fase di preparazione; migliorare la cooperazione; fornire un sostegno alle necessarie strutture sociali nei paesi candidati nonché trasmettere agli organi competenti dell'Unione i vari punti di vista che si svilupperanno nell'ambito di tale attività. In tal modo il Comitato intende sostenere gli attuali preparativi all'ampliamento dell'Unione.

Il Comitato economico e sociale propone all'Unione di valutarne l'attività come parte integrante della strategia rafforzata di preadesione.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale

Sintesi della strategia adottata per la preparazione delle nuove adesioni all'Unione europea

1. I tre elementi principali della preparazione all'ampliamento dell'Unione

Il Consiglio europeo ha deciso a Lussemburgo, nel dicembre 1997, i seguenti passi per la preparazione dell'ampliamento:

1) Istituzione di una conferenza europea annuale (la prima si è svolta il 12 marzo 1998) che riunirà gli Stati membri dell'Unione europea ed i paesi europei che aspirano ad aderirvi e ne condividono i valori e gli obiettivi interni ed esterni. L'offerta di partecipazione riguarda per il momento i paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale, Cipro e la Turchia.

La conferenza europea sarà un organo multilaterale di consultazione politica per affrontare questioni di interesse generale per i partecipanti, al fine di sviluppare e intensificare la loro cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, della giustizia e degli affari interni e in altri settori di interesse comune, soprattutto in materia economica e di cooperazione regionale.

2) Introduzione (il 30 marzo 1998) del processo di adesione e di negoziato sulla base dell'articolo O del Trattato sull'Unione europea. Il processo riguarda i dieci paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale e Cipro (approccio cosiddetto «15+1»). Il processo comporta i seguenti elementi:

a) verrà elaborato un dispositivo di inquadramento unico per i paesi candidati; i membri dell'Unione si incontreranno ove necessario con gli Stati in questione. [Il Consiglio ha adottato il 26 gennaio 1998 un regolamento sul quadro comune.]

b) Una strategia rafforzata di preadesione, che permetta ai dieci paesi candidati di divenire membri dell'Unione. Gli elementi principali di tale strategia sono i partenariati per l'adesione ed il rafforzamento dell'aiuto alla preadesione (cfr. Capitolo 2). A Cipro è stata offerta una strategia di preadesione specifica ed in parte diversa. [Nel 1999 la strategia verrà per la prima volta riesaminata globalmente.]

c) I pareri della Commissione (Agenda 2000 ed allegati) costituiscono un punto di partenza. I negoziati di adesione dovrebbero procedere nel seguente modo:

L'Unione europea convocherà [30 marzo 1998] conferenze intergovernative bilaterali per dare inizio ai negoziati con Cipro, Ungheria, Polonia, Estonia, Repubblica ceca e Slovenia sulle condizioni per la loro ammissione all'Unione.

Gli Stati membri decideranno quindi al più presto, su proposta del Coreper, un quadro generale di negoziato che definisca regole procedurali dettagliate per i prossimi negoziati. [Il Consiglio ha deciso in merito nel corso della riunione del 13/14 marzo 1998.]

L'Unione europea accelererà quindi (nello stesso periodo) la preparazione dei negoziati con Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania e Bulgaria, in particolare mediante un esame analitico dell'acquis comunitario [a partire dal 3 aprile 1998].

d) Verrà introdotta una procedura per controllare i progressi dei singoli PECO, in merito ai quali la Commissione elaborerà relazioni regolari. In questa fase possono venir presentate anche raccomandazioni per l'apertura di conferenze intergovernative bilaterali. [La prima relazione verrà elaborata alla fine del 1998.]

3) Offerta di una strategia particolare per la Turchia, che conferma l'ammissibilità di massima della Turchia all'Unione europea. La strategia sarà riesaminata dal Consiglio di associazione EU-Turchia, segnatamente sulla base dell'articolo 28 dell'accordo di associazione. [La Commissione ha ampliato in marzo tale strategia presentando proposte per intensificare la cooperazione in alcuni settori specifici.]

## 2. Contenuti principali della strategia rafforzata di preadesione

Il Consiglio europeo di Essen introdusse nel 1995 la strategia di preadesione sulla base degli accordi europei, del dialogo strutturato e degli aiuti finanziari provenienti dal programma Phare. Il Consiglio di Dublino decise nel 1996 di rafforzare tale strategia estendendola a tutti i paesi candidati.

Conformemente a quanto deciso dal Consiglio europeo di Lussemburgo gli accordi europei rappresentano la base delle relazioni tra l'UE ed i PECO candidati. [Gli accordi riguardanti i tre Stati baltici sono anch'essi entrati in vigore il primo febbraio 1998.] La strategia rafforzata di preadesione verrà descritta con maggior precisione nell'Agenda 2000<sup>(1)</sup>.

La strategia rafforzata di preadesione dovrebbe permettere a tutti i PECO candidati di prepararsi ai negoziati di adesione ed alla condizione di Stato membro avvicinandosi il più possibile all'acquis dell'Unione già prima dell'adesione vera e propria.

La strategia si incentra a) sui partenariati per l'adesione e b) su un rafforzamento dell'aiuto alla preadesione.

I partenariati per l'adesione relativi a ciascun paese sono l'asse fondamentale della strategia rafforzata di preadesione, mobilitando in un quadro unico tutte le forme di assistenza ai paesi candidati sulla base di priorità da seguire e di programmi d'azione elaborati dalla Commissione e concordati ogni anno dall'Unione europea e dai rispettivi paesi candidati. Il sostegno finanziario, soprattutto dal programma Phare, sarà correlato ai progressi del paese candidato, e più specificatamente al rispetto della programmazione del recepimento dell'acquis.

Il Consiglio deciderà al più presto in merito all'istituzione di un sistema di partenariati sulla cui base deciderà poi, entro e non oltre il 15 marzo 1998, sui dettagli di ogni singolo partenariato. Le proposte relative ai partenariati specifici, paese per paese, sono state rese note il 4 febbraio 1998. Esse prevedono obiettivi a breve termine (da realizzarsi nel corso del 1998) ed obiettivi a lungo termine, nonché obiettivi generali ed obiettivi settoriali specifici. Tali obiettivi sono stati autorizzati dal Consiglio e dal Parlamento rispettivamente il 23 febbraio ed il 10 marzo 1998, conformemente all'articolo 235.

<sup>(1)</sup> Agenda 2000, Volume II, Doc/97/7.

[All'inizio dei negoziati, in marzo, anche i singoli paesi candidati dovrebbero presentare i loro piani d'azione per la trasposizione dell'acquis a livello nazionale. Della preadesione fanno parte anche un programma relativo alle priorità economiche sul medio termine, le linee di fondo per la realizzazione del mercato interno nonché la cooperazione per la lotta alla criminalità organizzata.]

L'aiuto alla preadesione sarà sostanzialmente aumentato e proverrà soprattutto dal programma Phare, riorientato sulle priorità connesse all'adesione con due obiettivi principali: il rafforzamento della capacità amministrativa e giudiziaria (30 % circa della dotazione) e gli investimenti connessi con il recepimento e l'applicazione dell'acquis (70 % circa). Il programma Phare, con un bilancio di 10,5 miliardi di ECU per il periodo 1990-1999 è il più importante programma interessante i PECO. È inoltre in fase di preparazione la definizione del contributo Phare per gli anni 2000-2006. [Il 18 marzo 1998 la Commissione ha presentato la proposta di direttiva concernente uno strumento di politica strutturale per la preparazione all'adesione, SPPA.]

L'aiuto alla preadesione comprenderà a partire dal 2000 un aiuto al settore agricolo ed uno strumento strutturale le cui misure prioritarie saranno simili a quelle del fondo di coesione. Sono già stati previsti per l'aiuto alla preadesione 7 miliardi di ECU dai fondi strutturali e 4 miliardi di ECU dal bilancio della PAC. La banca europea per gli investimenti (BEI) ha recentemente deciso di raddoppiare l'appoggio ai PECO nel prossimo biennio, portandolo a 3,5 miliardi di ECU.

Una componente importante dell'aiuto alla preadesione è l'accesso dei paesi che hanno fatto richiesta di adesione a determinati programmi comunitari ed a gestire determinate commissioni. Le decisioni in merito a tale possibilità d'accesso verranno prese caso per caso.

---

Parere del Comitato economico e sociale in merito:

- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord», e
- alla «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'estensione della Direttiva 97/80/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord»

(98/C 157/15)

Il Consiglio, in data 17 marzo 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

Il Comitato ha affidato alla Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura» il compito di preparare i lavori sull'argomento. Nel corso dei suoi lavori il Comitato ha poi nominato relatrice generale la signora Maddocks (articoli 20 e 50 del Regolamento interno).

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 25 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 52 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

In linea con l'impostazione adottata nel precedente parere<sup>(1)</sup> riguardante l'estensione al Regno Unito delle direttive sul comitato aziendale europeo e sul congedo parentale, il Comitato si compiace che il Regno Unito aderisca alle disposizioni sociali del nuovo Trattato e di conseguenza approva le due proposte della Commissione.

Bruxelles, 25 marzo 1998.

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

---

<sup>(1)</sup> GU C 19 del 21.1.1998.

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Documento di lavoro dei servizi della Commissione: «Gli aspetti esterni dell'Unione economica e monetaria»»

(98/C 157/16)

La Commissione europea, in data 13 maggio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al documento di lavoro dei servizi della Commissione «Gli aspetti esterni dell'Unione economica e monetaria».

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Pelletier, in data 10 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 marzo 1998, nel corso della 353ª sessione plenaria, con 63 voti favorevoli, 19 contrari e 19 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il documento di lavoro, frutto di un lungo lavoro preliminare d'analisi e di consultazioni e pubblicato nell'aprile 1997, contiene i primi orientamenti della Commissione sul ruolo e la collocazione che l'euro avrà in futuro nel sistema monetario internazionale.

1.2. È doveroso congratularsi con la Commissione per aver sintetizzato in modo così esauriente i problemi assai complessi relativi ai rapporti dell'Unione economica e monetaria con il resto del mondo.

1.3. La Commissione analizza le conseguenze internazionali della transizione all'euro, presentando successivamente: il peso economico della zona euro nell'economia mondiale, i problemi posti dalla transizione, i nessi tra la politica economica e il tasso di cambio dell'euro, ed infine la posizione dell'Europa in qualità di partner internazionale.

1.4. Su diversi punti la Commissione non formula proposte, bensì espone i problemi senza prendere posizione. Apre così un dibattito che sarà fondamentale per l'equilibrio monetario nel mondo, poiché l'euro è destinato a svolgere un ruolo internazionale determinante a fianco del dollaro.

1.5. Gli sforzi messi in atto dalla Commissione per promuovere l'euro, dovrebbero probabilmente essere corroborati da analisi tecniche più approfondite, al fine di dare una risposta ai problemi sollevati dalla Commissione economica delle Nazioni Unite<sup>(1)</sup>, dal Fondo monetario internazionale<sup>(2)</sup>, dall'OCSE o da vari istituti di analisi o di previsione economica di chiara fama dell'Unione europea<sup>(3)</sup>, e che la Commissione

dimentica o nomina solo marginalmente quali elementi di un dibattito sempre più vivace in seno agli ambienti internazionali.

## 2. Preambolo

2.1. Il Comitato ha già avuto occasione di pronunciarsi sui problemi monetari ed economici legati alla moneta unica, in particolare nel parere dell'ottobre 1995 sul «Libro verde sulle modalità di transizione alla moneta unica»<sup>(4)</sup>. Già allora aveva sottolineato che era dovere suo, e delle autorità comunitarie in generale, esaminare con realismo la situazione. Lo stesso atteggiamento ispirerà le osservazioni del presente progetto di parere, il cui obiettivo è essenzialmente quello di far partecipare il Comitato al dibattito, senza rimettere in questione il suo sostegno all'introduzione della moneta unica. Si tratta, in sostanza, di formulare dei quesiti, di sollevare dei problemi, senza in questa fase proporre delle soluzioni.

## 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. La sezione A, che presenta i principali indicatori economici per valutare il peso della zona euro nell'economia mondiale, in particolare rispetto agli Stati Uniti ed al Giappone, mostra chiaramente che questa nuova area, se estesa a tutti gli Stati membri, disporrà di un peso economico e commerciale paragonabile a quello degli Stati Uniti. Inoltre, la realizzazione dell'Unione economica e monetaria avrà come effetto la creazione, in tempi molto rapidi, di uno dei più grandi mercati finanziari di titoli di Stato del mondo.

3.2. In questa fase dell'Unione monetaria, è tuttavia necessario relativizzare il confronto tra l'Unione europea, composta di Stati ancora molto diversi per struttura economica (gli scarti tra i PIL pro capite vanno

<sup>(1)</sup> Economic Survey of Europe in 1996-1997 — Nazioni Unite — New York e Ginevra — 1997.

<sup>(2)</sup> World economic outlook — maggio 1997 — I.M.F. (A survey by the staff of International Monetary Fund).

<sup>(3)</sup> Per evitare polemiche non sono state riprese nel presente documento le osservazioni delle istituzioni nazionali che tuttavia, in linea di massima, — non si può fare a meno di notare — coincidono con quelle delle istituzioni internazionali.

<sup>(4)</sup> GU C 18 del 22.1.1996.

da 1 a 4) come per le loro regole fondamentali di funzionamento dell'economia (interventi statali, sistemi fiscali, ecc.) o per i loro rapporti sociali, e, dall'altra parte, paesi come gli Stati Uniti o il Giappone, che godono di una maggiore omogeneità sul loro intero territorio, pur presentando anch'essi differenze regionali notevoli.

3.3. I confronti sulla collocazione dell'euro nell'economia mondiale, rispetto agli Stati Uniti o al Giappone, hanno il merito di fissare un quadro di riferimento per l'opinione pubblica, ma restano fragili sotto il profilo tecnico, perché semplificano i complessi dati dei rapporti internazionali e del peso relativo delle economie concorrenti.

3.4. Anche se si comprende l'approccio alla definizione di zona euro della Commissione, condividendo pienamente il Comitato l'auspicio che all'Unione economica e monetaria partecipino tutti gli attuali quindici Stati membri, tuttavia l'ipotesi che tale zona comprenda tutta l'Unione europea, e ciò allo scopo di evitare ogni speculazione sul numero iniziale dei partecipanti<sup>(1)</sup>, rende difficile avere una visione in prospettiva. Un'analisi condotta sotto forma di scenario variabile sarebbe stata probabilmente più indicata.

3.5. Oggi si sa infatti che quattro paesi dell'Unione economica non parteciperanno all'Unione monetaria nel 1999, vuoi perché non desiderano aderire all'Unione per il momento, vuoi perché non soddisfano le condizioni economiche e monetarie imposte dal Trattato di Maastricht. Questa incertezza sul numero dei paesi che sono dentro l'euro (paesi «in») limita la portata del documento di lavoro della Commissione: anche se si può supporre che i paesi al di fuori della zona euro ne saranno comunque fortemente dipendenti, a causa delle regole alle quali saranno soggetti e dell'influenza che essa eserciterà sulla condotta della loro politica monetaria e di cambio, è tuttavia impossibile affermare che le politiche dei quindici paesi in questi campi saranno le stesse.

3.6. È inoltre difficile essere sicuri, anche se può essere una previsione ragionevole, che si assisterà alla scomparsa delle tensioni tra le monete europee. Tuttavia, se vi è una convergenza completa, come nel caso della Danimarca, se gli sforzi verso la convergenza proseguono in modo credibile come in Grecia, e se esiste una volontà politica di unirsi rapidamente al blocco euro, come attualmente indicano segnali sempre più chiari, ad esempio nel Regno Unito, i motivi di tensioni e arbitraggi verranno considerevolmente ridotti. L'esistenza di monete «in» e di monete «out» lascerà al mercato dei cambi delle possibilità di arbitraggio quasi quotidiane tra queste monete<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. Introduzione (punto 3) del documento della Commissione (non disponibile in italiano).

<sup>(2)</sup> Cfr. anche la pubblicazione della Banca d'Inghilterra intitolata «Practical issues arising from the introduction of the euro».

### 3.7. *Il mercato finanziario della zona euro*

3.7.1. La Commissione sottolinea giustamente il cambiamento di dimensione del mercato finanziario, specialmente con la creazione di uno dei più grandi mercati di titoli di Stato del mondo, anche se permangono le caratteristiche nazionali dei debiti.

3.7.2. Si sarebbe voluto un documento della Commissione più esplicito su taluni punti che il Comitato giudica essenziali. Sarebbe infatti opportuno mettere in maggior rilievo:

- gli ostacoli ad una vera integrazione del mercato dovuti alle differenze dei regimi fiscali e il rischio che i flussi di risparmio si dirigano in blocco verso i paesi della zona che offrono il regime fiscale più favorevole;
- il rischio che l'applicazione di riserve obbligatorie ai paesi «in» favorisca i paesi «out» che potrebbero entrare nell'Unione economica e monetaria successivamente, dopo essersi assicurati quote di mercato preponderanti;
- gli effetti di un mercato monetario e finanziario unificato sulla rispettiva situazione delle attuali piazze finanziarie. La diminuzione, ritenuta inevitabile, del numero di borse valori e di centri di negoziazione solleva il problema del futuro di talune piazze finanziarie nazionali<sup>(3)</sup>. Nell'Unione esistono 32 piazze borsistiche contro le 8 degli Stati Uniti.

3.7.3. Anche se l'oggetto del documento di lavoro della Commissione, sul quale il Comitato è stato consultato, sono gli aspetti esterni dell'euro, sarebbe interessante la presentazione di una comunicazione specifica sulle conseguenze dell'unificazione dei mercati finanziari.

### 3.8. *Internazionalizzazione dell'euro*

3.8.1. La Commissione ritiene che l'uso internazionale dell'euro si svilupperà anche da parte delle imprese dei paesi terzi che commerciano con la zona euro, anche come moneta utilizzata nelle transazioni esterne all'Unione economica e monetaria.

3.8.2. D'altra parte, dato che le politiche di bilancio e monetarie sono incentrate sulla stabilità, la Commissione ritiene che dovrebbe essere favorito l'uso dell'euro come moneta di riserva da parte sia degli operatori economici, sia delle banche centrali.

3.8.3. L'idea, non espressa ma nondimeno concepibile, è che l'euro potrebbe infatti sostituirsi nel tempo,

<sup>(3)</sup> Cfr. l'intervento di David Clementi, Vice Governatore della Banca d'Inghilterra, il quale assicura che la piazza di Londra, anche se il paese resta al di fuori dell'euro, diventerà il centro finanziario leader in Europa per tale moneta (Financial Times del 20 gennaio 1998).

almeno in parte, al dollaro nelle attività di investimento internazionali.

3.8.4. Questa riflessione, che svolge un ruolo importante nella letteratura dedicata alla promozione dell'euro, meriterebbe uno sforzo di analisi complementare:

3.8.4.1. Il ruolo del dollaro nelle attività delle banche centrali è stato non tanto il risultato di una scelta quanto piuttosto di un obbligo imposto da un lato dal deficit della bilancia commerciale degli Stati Uniti e dall'insufficienza del suo risparmio interno, dall'altro dall'impossibilità per le banche centrali di cedere i loro dollari sul mercato dei cambi, senza farne precipitare il valore. L'esempio del Giappone «rigonfio» di titoli del Tesoro americano — contropartita del suo avanzo commerciale con gli Stati Uniti — illustra perfettamente il fenomeno.

3.8.4.2. Allo stesso modo, l'idea diffusa che lo statuto di moneta di riserva non offra che vantaggi dev'essere mitigata. Se l'euro diventa una moneta ricercata per le sue qualità intrinseche, ne conseguirà che il suo valore sul mercato dei cambi sarà elevato, soprattutto nei confronti delle grandi monete concorrenti, il dollaro e lo yen.

3.8.4.3. Raramente si fa cenno dell'handicap che potrebbe costituire una sopravvalutazione dell'euro sul mercato dei cambi per le imprese della zona nel loro complesso. Il Comitato auspica che tale problema sia oggetto di un'analisi approfondita<sup>(1)</sup>. In realtà, una sottovalutazione sarebbe altrettanto nefasta di una sopravvalutazione. È il sistema monetario internazionale che dovrebbe forse essere sottoposto ad una riforma radicale. Il dollaro e lo yen hanno registrato enormi fluttuazioni ed è possibile che ciò accada anche all'euro. Quel che è comunque positivo nell'Unione monetaria è il fatto che la dipendenza esterna degli Stati membri diminuirà in modo considerevole dato che gli scambi tra i partecipanti avranno luogo sostanzialmente in euro. Il valore esterno dell'euro costituirà quindi un problema molto meno importante di quanto non sia stato sino ad ora il valore esterno del franco francese per la Francia o del franco belga per il Belgio.

3.8.4.4. Al punto 10 del suo documento, la Commissione affronta, in modo purtroppo succinto, il problema, fondamentale per l'impostazione della politica monetaria, del controllo degli aggregati monetari, la cui evoluzione sarà influenzata dalle decisioni di operatori stranieri.

3.8.4.5. Lo sviluppo del ruolo internazionale dell'euro dovrebbe logicamente avere altresì come conseguenza la costituzione all'esterno della zona — analogamente a quanto accaduto con gli euro-dollari — di depositi in euro, utilizzati come base per la concessione di crediti, senza che la Banca centrale europea o una qualsiasi autorità di controllo possa intervenire per regolarne l'ammontare.

<sup>(1)</sup> Il Parlamento europeo mette in guardia contro gli effetti recessivi di una sopravvalutazione dell'euro (cfr. la risoluzione del 13 gennaio 1998).

3.8.4.6. Sarebbe auspicabile che la Commissione e l'Istituto monetario europeo procedessero ad un'analisi approfondita dei rischi che presenta l'affievolimento del controllo degli aggregati monetari, e che comporterebbe una perdita del controllo della massa monetaria in euro<sup>(2)</sup>.

#### 4. Problemi posti dalla transizione — Sezione B

4.1. La Commissione sottolinea che occorrerà tuttavia risolvere un certo numero di questioni connesse alla transizione, se si vuole che l'euro abbia a medio e lungo termine un impatto favorevole sul sistema monetario internazionale. Esse riguardano il problema del rischio potenziale di un periodo d'instabilità dei tassi di cambio tra l'euro e altre grandi monete e la possibilità di un eventuale scarto del valore dell'euro rispetto al livello giudicato appropriato. Tale rischio è evidentemente reale nell'attuale sistema monetario internazionale e non è legato al passaggio alla moneta unica in Europa. Però, il valore esterno dell'euro sarà molto più secondario per le economie europee del valore esterno delle rispettive monete nazionali, il che costituisce un notevole progresso.

4.2. Il documento precisa che il fenomeno dell'instabilità potrebbe presentarsi prima del 1° gennaio 1999, o durante il periodo di transizione, per quattro motivi principali:

- la percezione da parte degli operatori economici che la Banca centrale europea sarebbe indotta, in futuro, ad adottare una politica monetaria rigorosa;
- minore rigore nelle politiche di bilancio dei diversi Stati membri;
- uno stock eccessivo di dollari accumulati dalle banche centrali;
- l'imprevedibilità degli arbitraggi generati dall'euro nel portafoglio degli investitori.

4.3. Sui primi tre punti la Commissione porta argomenti rassicuranti, ma ammette invece, in cambio, l'incertezza che pesa sul comportamento degli investitori durante il periodo di transizione.

4.3.1. Alla luce delle analisi fatte dalla Commissione, si potrebbe ipotizzare uno scenario in cui il corso iniziale dell'euro sia fissato ad un livello sensibilmente divergente da quello che corrisponderebbe ai fondamentali dell'economia europea con la sua diversità.

<sup>(2)</sup> Nel corso del suo colloquio con la Sezione «Affari economici, finanziari e monetari» del Comitato, Duisenberg ha riconosciuto che si tratta di un problema reale, ma ha affermato che tocca alle autorità monetarie dei paesi «fuori» della zona euro vigilare sugli eventuali spostamenti incontrollati dei depositi in euro.

4.3.2. La Banca centrale europea potrebbe infatti essere indotta a condurre una politica monetaria eccessivamente rigorosa ed a rialzare i tassi di rifinanziamento per rispondere a mercati finanziari che avrebbero un atteggiamento scettico nei confronti dell'obiettivo della stabilità dei prezzi, a causa della politica seguita da alcuni paesi. Nel periodo di transizione occorre dunque evitare tutto ciò che possa nuocere alla credibilità della Banca centrale europea.

4.4. Le riserve in dollari possedute dalle banche centrali europee, già fortemente eccedentarie, potrebbero risultare molto sovrabbondanti, poiché, da una parte, il fabbisogno di riserve diminuirebbe a causa della parità fissa delle monete partecipanti all'euro e, dall'altra parte, gli scambi commerciali e finanziari denominati in monete diverse dall'euro diminuirebbero in misura molto sensibile, dato che due terzi degli scambi sono intracomunitari.

4.4.1. Dinanzi ad un binomio rendimento/rischio molto favorevole all'euro, intensificato da una maggiore liquidità del mercato, gli investitori rafforzerebbero le loro attività in euro.

4.5. Il ruolo della Banca centrale europea sarà dunque determinante, e non si possono sottovalutare i rischi di un euro troppo forte o di una volontà della Banca centrale europea d'imporre un euro forte mediante tassi elevati.

4.6. Altri motivi d'incertezza, che potrebbero favorire la speculazione, sono legati al futuro valore esterno della moneta unica rispetto ad altre monete. Tale valore sarà funzione della capacità economica dei paesi partecipanti e della fiducia degli investitori nella Banca centrale europea. Ogni raggruppamento monetario comporta incognite che sui mercati finanziari si traducono in premi di rischio più elevati.

4.7. L'eventualità di turbolenze provocate da massicce operazioni speculative costituisce un pericolo reale, malgrado le affermazioni rassicuranti delle autorità monetarie e l'opinione di certi autorevoli ambienti finanziari; anche se le condizioni prevalenti durante gli avvenimenti del settembre 1992 non sussistono più, le autorità monetarie potrebbero riscontrare grandi difficoltà ad arginare fenomeni di pressione anormale su una o più monete. Se paragonare flussi e stock risulta rischioso, vale comunque la pena ricordare che i movimenti quotidiani sui mercati dei cambi sono stimati a circa 1 300 miliardi di dollari. Tale cifra varia tuttavia in modo significativo a seconda dei giorni e le si deve applicare un coefficiente di riduzione per tener conto delle operazioni sul giorno stesso.

La cifra, anche sensibilmente diminuita supera di molto il totale delle riserve monetarie delle banche centrali europee valutate dal Fondo monetario internazionale in 350 miliardi di dollari<sup>(1)</sup>. Il volume delle transazioni sul mercato dei cambi diminuirà a causa della scomparsa delle monete nazionali dalla zona euro ma il mercato dei cambi è e resterà dominato dalle transazioni sul dollaro.

4.8. Malgrado la convergenza degli indicatori fondamentali, la zona euro potrebbe non essere temporaneamente al riparo delle turbolenze del mercato internazionale dei cambi. Le tensioni che ha conosciuto il sistema monetario europeo a causa delle fluttuazioni del dollaro si sposteranno verso l'euro, probabilmente con un'accreciuta capacità di resistenza della Banca centrale europea rispetto all'attuale sistema di concertazione e di mutuo sostegno delle banche centrali, ma senza tuttavia che siano realmente eliminati del tutto gli effetti perturbatori del sistema dei cambi fluttuanti<sup>(2)</sup>.

4.9. Sarebbe imprudente scartare l'ipotesi di un'evoluzione divergente del corso dell'euro e delle monete dei paesi dell'Unione europea rimasti al di fuori della zona euro. È inutile riferirsi al concetto di svalutazione competitiva per illustrare tale rischio.

4.10. Un'ipotesi di cui tenere conto, anche se da diversi anni si osserva una sempre maggiore convergenza e una grande stabilità dei tassi centrali, è quella di una pressione molto forte del mercato che gli interventi della Banca centrale europea e delle banche centrali associate non riuscirebbero a controllare. L'Istituto monetario europeo riconosce l'esistenza di tale rischio, ma ritiene di essere in grado di affrontarlo mediante la manovra dei tassi d'interesse e gli interventi sul mercato dei cambi.

4.11. Non si deve tuttavia sottovalutare la minaccia che ne deriverebbe per la coesione dell'Unione economica e monetaria, che non resisterebbe ad una forte disparità delle condizioni di concorrenza dovute ad aggiustamenti disordinati dei tassi di cambio. Il Comitato ritiene necessaria un'analisi supplementare di tale aspetto.

4.12. Sarebbe opportuno condurre un'analoga riflessione sull'incidenza che una zona euro avrebbe sulle prospettive d'ampliamento dell'Unione europea ai paesi dell'Est. Infatti, è difficile immaginare l'integrazione dei suddetti paesi nella zona euro entro le scadenze previste per l'ampliamento.

<sup>(1)</sup> Cfr. l'allegato I del documento della Commissione.

<sup>(2)</sup> Nella risoluzione del 13 gennaio 1998 relativa al documento della Commissione oggetto del presente parere, il Parlamento europeo ritiene che l'euro rischi di soffrire un'instabilità del suo tasso di cambio nel corso del periodo immediatamente successivo alla sua introduzione e che questo periodo di instabilità potrebbe durare qualche tempo in quanto la scomparsa della volatilità dei tassi di cambio intra-europei sarà molto probabilmente compensata da una maggiore volatilità dei tassi di cambio dell'euro.

4.12.1. In compenso, dovrebbero essere oggetto di un supplemento di analisi i benefici, in termini di competitività, che potrebbero essere tratti dalla debolezza delle loro monete rispetto all'euro.

4.13. Il Comitato si fa interprete dell'opinione espressa dagli interlocutori sociali, dai cittadini e dalle imprese dell'Unione europea: è indispensabile che le autorità monetarie prevedano e prendano misure concrete per scongiurare il verificarsi dei summenzionati scenari pessimistici. Ben inteso, è necessario che le misure siano annunciate in dettaglio (gli speculatori sarebbero pronti a prendere le contromisure necessarie); sarà sufficiente che il mercato sappia che esistono tali misure e che, nel deplorabile caso che si rendano necessarie, esse saranno efficaci.

4.14. Adottare misure efficaci che non comportino restrizioni della libertà di movimento dei capitali e della libertà di prestazione di servizi (finanziari) è certamente un compito difficile. Analogamente non sembra possibile imporre restrizioni soltanto ai mercati europei, perché ciò li svantaggerebbe nei confronti dei mercati extra-europei concorrenti. Inoltre l'unico provvedimento concreto che si possa adottare è quello di continuare ad applicare in Europa delle politiche monetarie e finanziarie ortodosse: generalmente la speculazione si innesca in presenza di squilibri, incoerenze, contraddizioni nelle politiche monetarie, di bilancio e fiscali di taluni Stati. Ne consegue che le misure da adottare dovrebbero mirare soprattutto a promuovere impegni precisi di vigilanza e di cooperazione tra le autorità di controllo degli Stati membri e le banche centrali internazionali, allo scopo di mettere in atto le misure necessarie.

4.15. In tale spirito, il Comitato giudica molto positivamente le decisioni prese dal Consiglio di fissare, a partire dal maggio 1998, parità irrevocabili tra le monete partecipanti all'euro, e constata che a fine anno 1997 le parità non sono molto distanti dai tassi di cambio centrali.

4.15.1. L'annuncio delle parità dei tassi è un fattore di riduzione delle incertezze, che permetterà agli operatori di mercato e a tutti gli agenti economici di disporre di un'informazione importante per il funzionamento economico dell'Unione.

4.15.2. Tale annuncio preciserà il quadro d'impostazione delle politiche monetarie e di cambio nel periodo di transizione (da maggio a dicembre 1998).

## 5. L'impatto delle politiche economiche sul tasso di cambio dell'euro — Sezione C

5.1. Sembra auspicabile che, dati gli obiettivi di risanamento dei bilanci e di piena occupazione, siano applicate nella zona euro condizioni monetarie relativamente poco restrittive, senza pregiudicare l'obiettivo di stabilità dei prezzi.

5.2. La Commissione sottolinea che sul piano delle considerazioni di lungo periodo, il tasso di cambio dell'euro rispecchierà il funzionamento dell'UEM. In particolare, la sfida di un'intensificazione della concorrenza deve essere accolta attuando politiche strutturali idonee. Una maggiore flessibilità del mercato del lavoro nonché la riforma fiscale e quella previdenziale, ispirate ai sistemi più efficienti, aiuteranno l'economia europea ad adeguarsi alle sfide mondiali. Se si proseguisse sulla via di tali riforme, l'UEM contribuirebbe a uno shock strutturale che avrebbe, in ultima analisi, un effetto positivo per l'occupazione<sup>(1)</sup>.

5.2.1. Il Comitato esprime l'auspicio che tali misure, le cui implicazioni sono essenziali, siano oggetto di un'approfondita analisi complementare<sup>(2)</sup>.

## 6. La Sezione D definisce il quadro in cui s'inserisce l'Europa come partner internazionale

6.1. Conseguenza diretta dell'Unione economica e monetaria è la definizione di un unico tasso di cambio e di un'unica politica monetaria.

6.2. Si pone il problema della rappresentanza della Comunità a livello internazionale, in particolare presso il Fondo monetario internazionale. Il Consiglio europeo di Lussemburgo (dicembre 1997) è rimasto abbastanza nel vago quando ha sottolineato nelle sue conclusioni che «la Commissione sarà associata alla rappresentanza esterna nella misura necessaria per svolgere il ruolo assegnatole dalle disposizioni del Trattato». Questo punto dovrebbe essere precisato.

## 7. Conclusione

7.1. Il Comitato desidera partecipare pienamente al dibattito sulle condizioni e sugli effetti dell'introduzione di una moneta unica nell'Unione economica.

7.2. Le osservazioni o gli scenari presentati in questo progetto di parere non intendono in alcun modo rimettere in discussione l'adesione del Comitato al principio di un'unione monetaria, ma vogliono contribuire all'approfondimento delle condizioni pratiche della sua realizzazione.

(1) Cfr. punto 22 del documento della Commissione (non disponibile in italiano).

(2) Cfr. l'analisi accurata condotta dal Presidente dell'Istituto d'economia mondiale di Kiel, Horst Siebert, uno dei cinque «saggi» accreditati presso il governo tedesco, o quella di Heiner Flassbeck, capo economista presso l'Istituto DIW.

7.3. Gli elementi di valutazione e di riflessione contenuti nel documento di lavoro dei servizi della Commissione sugli «aspetti esterni dell'Unione economica e monetaria», a cui è opportuno affiancare la comunicazione sugli «aspetti pratici dell'introduzione dell'euro», costituiscono un apporto essenziale al dibattito sull'Unione economica e monetaria, ma non esauriscono una problematica che è gravida di conseguenze per l'armonico completamento di un'esperienza senza precedenti storici.

7.4. Esiste un contrasto tra gli studi approfonditi effettuati dalla Commissione, dall'IME e dagli ambienti professionali sulle condizioni tecniche di realizzazione dell'Unione monetaria e l'analisi ancora insufficiente delle sue ripercussioni economiche e sociali.

7.5. Paradossalmente, gli studi più ponderosi in materia si trovano nelle relazioni svolte da istituzioni internazionali esterne all'Unione europea (FMI, ONU, BRI, OCSE, ecc.), oppure sono studi effettuati dagli istituti nazionali di analisi economica, la cui sintesi non è ancora stata fatta. È pertanto indispensabile che la Commissione esprima il suo punto di vista in materia.

7.6. La maggior parte di tali relazioni o studi testimoniano le inquietudini relative agli effetti che l'Unione monetaria potrebbe avere sull'espansione economica e, di conseguenza, sul miglioramento dell'occupazione in Europa.

7.7. La convergenza della politica economica, di quella monetaria e della politica di bilancio verso un maggior rigore, il peso dei criteri di Maastricht e l'adozione di un «patto di stabilità e di crescita» sono finalizzati a trovare un sentiero di crescita ma sono anche fonte d'inquietudine.

7.8. Il Comitato non si ritiene in grado, attualmente, di esprimere un giudizio sulla fondatezza di questi timori. Auspica soltanto che le analisi della Commissione rispondano a queste preoccupazioni. Questo approccio, lungi dal rimettere in discussione l'Unione economica e monetaria, mira ad attenuare i dubbi relativi alla sua adeguatezza ai fini della ripresa di un processo di espansione necessario per ridurre la disoccupazione, o addirittura, a più lunga scadenza, ai fini del successo stesso dell'Unione economica e monetaria.

7.9. Il CES auspica rafforzare e completare la sua partecipazione al dibattito di fondo sugli sforzi economici dell'Unione economica e monetaria, avvalendosi in occasione delle proprie deliberazioni dell'opinione di economisti di fama internazionale.

7.10. Il Comitato sottolinea con interesse e soddisfazione che le preoccupazioni espresse nel suo parere coincidono con quelle formulate dal Parlamento europeo nella risoluzione del 13 gennaio 1998 sul documento di lavoro della Commissione.

Bruxelles, 26 marzo 1998.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Tom JENKINS

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio recante misure di assistenza finanziaria a favore di piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro — Iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione»**

(98/C 157/17)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 24 febbraio 1998, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130, paragrafo 3, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», è stata incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia. Il Comitato economico e sociale ha deciso di nominare Pezzini relatore generale.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, all'unanimità, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Benché, in seguito alle decisioni del Consiglio europeo per l'occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997, nella maggior parte dei casi le misure intese a promuovere l'occupazione debbano essere prese dagli Stati membri, la Commissione europea è stata invitata a presentare proposte per nuovi strumenti finanziari di sostegno alle piccole e medie imprese (PMI) innovatrici e creatrici di posti di lavoro; avvalersi dell'Articolo 130 (Politica industriale) quale base giuridica costituisce un notevole sviluppo in un settore in cui la Comunità non è stata particolarmente attiva.

1.2. Il Comitato accoglie con favore tali sviluppi, che corrispondono alla sua posizione in materia, esposta in vari pareri<sup>(1)</sup>.

## 2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. Nell'ambito della sua iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione, il Parlamento europeo ha stanziato fondi del bilancio comunitario per il sostegno alle PMI.

2.2. Avvalendosi del proprio diritto d'iniziativa, la Commissione presenta una proposta di decisione del Consiglio che espone un programma inteso ad utilizzare i suddetti fondi in modo tale da completare le azioni in essere della BEI (Banca europea per gli investimenti),

del FEI (Fondo europeo per gli investimenti), nonché di altri strumenti comunitari. La proposta in esame pone l'accento soprattutto sulle necessità finanziarie delle PMI innovatrici<sup>(2)</sup> e creatrici di posti di lavoro, comprese quelle la cui attività si basa sulle tecnologie avanzate, che possono non essere in grado di reperire finanziamenti presso le fonti tradizionali a causa dei rischi connessi alle loro operazioni.

2.3. La proposta della Commissione si incentra su tre azioni distinte:

- migliorare l'accesso al capitale destinato a sostenere le imprese innovatrici nella fase iniziale ed al capitale d'avviamento, provenienti da fondi di capitali di rischio privato mediante investimenti, gestiti dal FEI, in fondi d'investimento specializzati;
- promuovere la costituzione di imprese comuni transnazionali tra PMI nell'ambito dell'UE, fornendo assistenza finanziaria durante la fase di progettazione e di avviamento, e contribuendo a coprire l'importo degli investimenti fissi, per i quali le fonti di finanziamento disponibili sono attualmente scarse. Tale progetto verrà gestito dalla Commissione e da intermediari nazionali; e
- istituire un meccanismo di garanzia sui crediti, gestito ancora una volta dal FEI, per le PMI con potenziale di crescita. Questo porterà ad una ripartizione del rischio tra la Commissione, i sistemi di garanzia nazionali, i sistemi di mutua garanzia ed altre istituzioni ben individuate, compresa la BEI, nei casi in cui lo statuto di quest'ultima ne proibisce la partecipazione, a causa del livello di rischio.

<sup>(1)</sup> Pareri del CES sui seguenti temi: Ruolo dei sistemi di mutua garanzia — GU C 169 del 6.7.1992; Problemi finanziari delle PMI — GU C 388 del 31.12.1994; Miglioramento dell'ambiente fiscale delle PMI — GU C 397 del 31.12.1994; Terzo programma pluriennale per le PMI nell'UE — GU C 295 del 7.10.1996; e Secondo programma integrato per le PMI e l'artigianato — GU C 56 del 24.2.1997.

<sup>(2)</sup> Definizione di innovazione contenuta nel Libro verde sull'Innovazione. Schematicamente, l'innovazione è: il rinnovo e l'ampliamento della gamma dei prodotti e dei servizi, nonché dei mercati ad essi associati; l'attuazione di nuovi metodi di produzione, di approvvigionamento e di distribuzione; l'introduzione di mutamenti nella gestione nell'organizzazione e nelle condizioni di lavoro, nonché nelle qualifiche dei lavoratori.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il criterio più importante secondo l'obiettivo della proposta della Commissione, è rappresentato dalla creazione di posti di lavoro mediante la promozione e il sostegno alle PMI.

Si tratta di creare, soprattutto, posti di lavoro duraturi e qualificati.

Ciò costituisce anche il criterio principale per l'ammissibilità ai finanziamenti. Si tratta di un obiettivo assolutamente prioritario.

La successiva valutazione dei progetti dovrebbe inoltre essere sufficientemente dettagliata da poterne trarre degli insegnamenti per il futuro.

3.2. La Commissione fa notare che in Europa la quantità di capitale destinato a sostenere le imprese nella fase iniziale e di capitale d'avviamento è molto inferiore rispetto agli USA. Anche negli USA, tuttavia, in realtà soltanto il 2% circa delle imprese riceve finanziamenti attraverso questa fonte. In Europa, oltre ad esistere forti differenze tra gli Stati membri nella quantità di capitale di rischio disponibile, si tende ad essere più riluttanti ad assumere rischi, ed una parte considerevole dei fondi disponibili viene utilizzata per aiutare operazioni di «management buy-out» (rilevamento dell'impresa da parte di dirigenti dell'impresa stessa) e di «management buy-in» (rilevamento dell'impresa da parte di dirigenti esterni) in società consolidate di notevoli dimensioni. Non c'è dubbio che esista un forte gap finanziario, e sono molto apprezzabili gli sforzi fatti dal Parlamento europeo e dalla Commissione nell'affrontare il problema, non tanto per il numero di potenziali beneficiari, quanto per il loro potenziale economico.

3.3. Il programma deve fondarsi su principi commerciali, soprattutto in considerazione dell'elevato livello di rischio legato agli investimenti di questo tipo. In particolare il grado di innovazione attribuito ad ogni progetto deve essere opportunamente valutato da persone che conoscano l'area di attività interessata, e almeno in parte, le ricerche di mercato effettuate. Ciononostante si ammette che qualsiasi decisione in merito all'opportunità di appoggiare un progetto, sarà quasi certamente basata sulle capacità manageriali dei partecipanti all'iniziativa.

3.4. Uno degli obiettivi primari del FEI era quello di fornire alle PMI le garanzie sui crediti. Finora il numero di PMI che ha fatto ricorso a tali garanzie è stato deludente, forse a causa di un atteggiamento eccessivamente cauto da parte del FEI. Si auspica che questa nuova iniziativa possa porre rimedio alla situazione.

3.5. È essenziale pubblicizzare ampiamente tutte e tre le iniziative per farle conoscere al maggior numero di piccole imprese oltre che a potenziali imprenditori. Ciò richiederà non solo l'utilizzo dei canali d'informazione già esistenti finanziati dalla Commissione (BC-Net, Centri Euro Info etc.), ma anche l'ampia mobilitazione

di intermediari di professione e organizzazioni professionali. Il Comitato suggerisce alla Commissione europea di affidare agli intermediari e alle organizzazioni professionali una missione particolare di identificazione e di accompagnamento dei progetti.

3.6. È importante che tali progetti vengano valutati tenendo debito conto del principio delle pari opportunità.

### 4. Osservazioni specifiche

#### *Articolo 3 — Sportello MET (Meccanismo europeo per le tecnologie) per l'avviamento*

4.1. Un grosso ostacolo che i fondi di capitali di rischio devono affrontare quando prendono in considerazione investimenti relativamente modesti è il costo di un esame dell'impresa effettuato con ragionevole diligenza, nonché della consulenza e dell'assistenza a lungo termine. Spesso il livello di tali costi rende un investimento antieconomico, ad eccezione di alcuni programmi particolarmente promettenti. Affinché questo programma abbia un forte impatto, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione l'ipotesi di fornire un contributo anticipato ai costi iniziali di valutazione di un fondo, rimborsabili sulla base della riuscita globale di un determinato portafoglio di investimenti effettuati nel quadro di questo programma. Si riconosce l'impossibilità di realizzare tale ipotesi nell'immediato per mancanza di risorse di bilancio; il Comitato auspica tuttavia che la Commissione valuti tale possibilità per il futuro.

Si dovrebbe inoltre esaminare l'opportunità di ricorrere a intermediari di professione che collaborino alla valutazione dei progetti.

#### *Articolo 4 — Impresa comune europea — ICE*

4.2. Il Comitato si compiace per l'iniziativa che esso stesso aveva auspicato. La mancanza di strumenti finanziari ad hoc è infatti una delle ragioni — individuate dal Comitato — del numero estremamente modesto di imprese comuni nell'Unione europea. Il Comitato suggerisce tuttavia alla Commissione di occuparsi degli altri ostacoli (legali, fiscali, ...) per garantire il successo di questa eccellente iniziativa.

#### *Articolo 5 — Il meccanismo di garanzia per le PMI*

4.3. Il Comitato aveva già caldeggiato la creazione di un meccanismo di questo tipo in precedenti occasioni<sup>(1)</sup> e approva pienamente tale prezioso nuovo strumento finanziario.

<sup>(1)</sup> Il ruolo dei sistemi di mutua garanzia — GU C 169 del 6.7.1992. Le PMI nelle regioni frontaliere — GU C 206 del 7.7.1997.

*Articolo 6 — Informazione e valutazione*

4.4. Un periodo di quattro anni, prima che la Commissione prepari una valutazione approfondita di tale programma, seppur preceduta da relazioni annuali, può sembrare un intervallo molto lungo. Nel caso di investimenti del tipo dei fondi di capitale di rischio potrebbe rivelarsi troppo breve, soprattutto considerando che passerà del tempo prima che vengano fatti veri e propri investimenti, e che questi potrebbero avere una durata massima anche di 16 anni, con una media di 7-10 anni. Occorre esaminare in maniera più approfondita quale dovrebbe essere la periodicità dell'attività di informazione.

*Allegato I — Punto 5*

4.5. Perché l'iniziativa a favore della crescita e dell'occupazione abbia un successo duraturo, gli investitori devono poter disinvestire altrimenti il complesso dei fondi disponibili tenderà a cristallizzarsi. Ciò spiega l'importanza dell'attuale studio della Commissione sugli ostacoli alla crescita di mercati dei capitali adeguati alle necessità delle PMI, e come tali ostacoli potrebbero essere superati. Tale studio fornirà tuttavia solo una

risposta parziale, dato che solo una minoranza delle imprese emetterà azioni sul mercato borsistico.

*Allegato II — Punto 2*

4.6. La qualità degli intermediari finanziari costituirà un elemento determinante del successo dei tre strumenti finanziari proposti. Per attrarre al massimo l'interesse di una fascia quanto più ampia possibile della comunità finanziaria, si auspica che nei principali giornali finanziari/commerciali dell'UE si pubblicino almeno brevi avvisi che annunciano la pubblicazione dell'invito a manifestare interesse per il sistema Impresa comune europea.

**5. Conclusioni**

5.1. Subordinatamente alle osservazioni di cui sopra, queste tre iniziative vengono appoggiate, in quanto si prevede che daranno un effettivo contributo al finanziamento delle PMI nelle aree dove esistono lacune evidenti. Si auspica che questi programmi abbiano una grande risonanza e molto successo e diventino infine permanenti. In tal modo dovrebbero apportare un notevole contributo alla creazione di nuovi posti di lavoro di elevata qualità.

Bruxelles, 26 marzo 1998.

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro»**

(98/C 157/18)

La Commissione, in data 17 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro».

La Sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Konz, in data 12 marzo 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 26 marzo 1998, nel corso della 353<sup>a</sup> sessione plenaria, con 101 voti favorevoli, 6 contrari e 7 astensioni, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. Il Libro bianco oggetto del presente parere si prefigge di individuare i modi migliori per garantire, in materia di orario di lavoro, la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori attualmente esclusi dal campo di applicazione della Direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Alla luce di analisi e di valutazioni settore per settore e in risposta al Parlamento europeo, la Commissione ritiene che vi sia un problema da risolvere, ovvero che in tutti i settori e in tutte le attività esclusi vi sono lavoratori che non godono di alcuna protezione da orari di lavoro eccessivamente prolungati né della garanzia di un riposo adeguato. Inoltre, la mancanza di opportune misure potrebbe comportare distorsioni di concorrenza nel mercato interno e fra diversi modi di trasporto. Per risolvere il problema, sono possibili quattro grandi approcci strategici:

- 1) un approccio non vincolante;
- 2) un approccio puramente settoriale;
- 3) un approccio differenziato;
- 4) un approccio puramente orizzontale.

Con la riserva di esaminare le opinioni espresse in merito al Libro bianco in questione, la Commissione propone di procedere secondo l'Opzione 3 — ovvero un approccio differenziato — che consiste nell'operare una distinzione fra le attività che si possono far rientrare nella Direttiva 93/104/CE sull'orario di lavoro e quelle che richiedono misure specifiche.

Occorrerebbe quindi nella fattispecie:

- estendere tutte le disposizioni della suddetta direttiva a tutti i lavoratori «non mobili», con appropriate modifiche delle deroghe esistenti in modo da tener conto, in particolare, dei requisiti di continuità di servizio e di altre esigenze operative;

- estendere a tutti i lavoratori «mobili» e a quelli addetti ad «altre attività in mare» le disposizioni della suddetta direttiva concernenti:

- le quattro settimane di ferie annuali retribuite;
- le valutazioni dello stato di salute per i lavoratori notturni;
- la garanzia di un riposo adeguato;
- il numero massimo annuale di ore di lavoro;

- introdurre o modificare, per ogni settore o attività, norme legislative specifiche in relazione all'orario di lavoro e ai periodi di riposo dei lavoratori «mobili» e di quelli addetti ad «altre attività in mare».

Per quanto riguarda tali provvedimenti settoriali, la Commissione si augura che sia possibile procedere mediante un accordo fra le parti sociali.

1.2. La Direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro è stata adottata dal Consiglio solo il 23 novembre 1993, mentre la proposta della Commissione<sup>(1)</sup> risaliva al 20 settembre 1990. Si è potuto raggiungere tale accordo all'interno del Consiglio «Affari sociali» solo dopo molteplici tergiversazioni politiche fra cui l'opting out (autoesclusione) condizionale della Gran Bretagna sulla durata del lavoro settimanale, l'estensione generalizzata a tutti i dirigenti delle deroghe troppo ampie previste dall'articolo 17 e l'esclusione di un elevato numero di settori e di attività dal campo di applicazione della direttiva.

1.3. Alla fin fine la Corte di giustizia europea ha respinto il ricorso presentato dalla Gran Bretagna contro il Consiglio con sentenza del 12 novembre 1996, secondo la quale le disposizioni previste dalla suddetta direttiva non eccedono quanto necessario per conseguire l'obiettivo di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori. La Direttiva 93/104/CE ha pertanto forza di legge in tutti gli Stati membri e il termine ultimo per il recepimento nelle legislazioni nazionali era il 23 novembre 1996.

<sup>(1)</sup> SYN 295 — GU C 254 del 9.10.1990.

1.4. La suddetta direttiva si basa sull'articolo 118 A del Trattato che istituisce la Comunità europea, secondo cui gli Stati membri «si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori...». Essa riprende anche, rispettivamente nel quarto e quinto considerando, i punti 7, 8 e 19 della «Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori» <sup>(1)</sup> e il principio che «il miglioramento della sicurezza, dell'igiene e della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico».

1.5. Per il buon funzionamento del mercato interno è indispensabile l'introduzione di prescrizioni minime in materia di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il 18 dicembre 1990, il Comitato economico e sociale ha adottato a larga maggioranza il parere <sup>(2)</sup> sulla proposta della suddetta direttiva <sup>(3)</sup> che in quella fase non comportava le esclusioni oggi all'origine del Libro bianco in esame.

Il Comitato aveva approvato la finalità delle proposte della Commissione, volendo tuttavia rafforzarle riferendosi a più riprese alle norme dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro, Ginevra) in materia. Non è mai stata raccomandata l'esclusione dell'uno o dell'altro settore o attività; la suddetta direttiva intendeva infatti disciplinare solo degli aspetti limitati dell'organizzazione dell'orario di lavoro ed il suo testo stesso forniva delle possibilità di deroga, naturalmente secondo determinate regole.

All'epoca, il Comitato ha ritenuto che la suddetta proposta di direttiva:

- non limitasse affatto la flessibilità in materia di orario di lavoro e di ore di funzionamento degli impianti;
- non riducesse l'orario di lavoro complessivo;
- non pretendesse di conseguire un'armonizzazione a livello comunitario del lavoro a turni e notturno.

2.2. Tre anni dopo, tuttavia, il Consiglio ha ritenuto opportuno non seguire quanto indicato dalla Commissione e dal Comitato. Ha deciso di propria iniziativa l'esclusione di un elevato numero di settori e di attività dal campo di applicazione della direttiva, cosa tanto più incomprensibile nel mondo del lavoro in quanto la proposta di direttiva prevede ampi margini di flessibilità nell'applicazione dei principi della direttiva a situazioni specifiche. Per esempio, la direttiva ammette deroghe a tutte le principali disposizioni, esclusa quella sulle ferie annuali, per una vasta gamma di circostanze, in particolare «per le attività caratterizzate da una distanza

fra il luogo di lavoro e il luogo di residenza del lavoratore oppure da una distanza fra diversi luoghi di lavoro dello stesso».

2.3. Da parte sua, il Comitato aveva preso nota del fatto che il Consiglio, nel prendere la decisione, aveva motivato le esclusioni con la specificità di talune attività, senza che venisse contestata la necessità di una protezione sociale dei lavoratori interessati. Il sedicesimo considerando della direttiva adottata riflette bene tale concezione e la volontà politica di risolvere diversamente il problema nei seguenti termini:

«considerando che, a motivo della specificità del lavoro, può essere necessario prendere misure specifiche per quanto riguarda l'organizzazione dell'orario di lavoro in taluni settori od attività esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva.»

2.4. Il Comitato aveva preso atto anche della dichiarazione della Commissione, che il giorno stesso dell'adozione della direttiva, si esprimeva nei seguenti termini: «La Commissione si riserva la possibilità di presentare quanto prima delle proposte ad hoc riguardo ai vari settori e attività esclusi, tenendo conto delle particolarità di ciascun settore e di ciascuna attività.»

2.5. Successivamente il Comitato ha seguito con interesse le diverse iniziative della Commissione e del Parlamento europeo. Quest'ultimo, ad esempio, si esprimeva come segue in occasione del dibattito sul programma d'azione 1995-2000 della Commissione riguardante la politica comune dei trasporti: «... giudica necessario che vengano presentate delle proposte legislative sull'orario di lavoro nei trasporti, in particolare nei settori in cui le parti sociali non pervengono ad un accordo.»

2.6. Date le circostanze, il Comitato condivide quanto affermato dalla Commissione nel Libro bianco in esame, ovvero:

- che non vi è nessuna ragione obiettiva che giustifichi l'esclusione totale di un qualsiasi settore;
- che non vi è ragione di trattare i lavoratori «non mobili» in modo diverso dagli altri lavoratori già compresi nella direttiva;
- che per garantire una protezione minima della salute e della sicurezza, i principi di base della direttiva devono essere applicati a tutti i lavoratori;
- che i lavoratori devono essere adeguatamente protetti dalle ripercussioni negative indotte da schemi d'orario lavorativo perturbanti e dal lavoro notturno;
- che degli accordi fra le parti sociali costituirebbero la migliore soluzione.

## 3. Osservazioni settore per settore

### 3.1. Trasporti

3.1.1. Il Comitato condivide quanto dichiarato apertamente dalla Commissione, ovvero che nel 1993 un

<sup>(1)</sup> Consiglio europeo di Strasburgo del 9 dicembre 1989.

<sup>(2)</sup> GU C 60 dell'8.3.1991, pag. 26.

<sup>(3)</sup> SYN 295 — GU C 254 del 9.10.1990.

elevato numero di lavoratori, in particolare lavoratori «non mobili» nei settori d'attività di trasporto su strada, per ferrovia, navigazione interna, marittima e aerea, erano stati esclusi senza alcuna ragione obiettiva e che tali lavoratori devono essere inclusi nella sfera d'applicazione nella Direttiva 93/104/CE.

Si tratta infatti di personale che svolge attività che trovano equivalenti in altri settori oggi coperti dalla direttiva. Tale punto è estremamente importante dato che il complesso di questi lavoratori rappresenta in realtà la stragrande maggioranza degli esclusi.

3.1.2. A questo proposito, il Comitato si rammarica che il Libro bianco della Commissione, pubblicato appena adesso a quattro anni dall'esclusione di tale personale dalla direttiva, non sia accompagnato da una proposta di direttiva ad hoc.

3.1.3. Per quanto concerne i lavoratori «mobili» del settore dei trasporti terrestri, il Comitato deve constatare che la mancanza di una direttiva ha già determinato degli importanti cambiamenti nei diversi modi di trasporto e che il ritardo legislativo, dovuto a molteplici ragioni, ha sensibilmente deteriorato una situazione spesso conflittuale. Se a suo tempo si fosse adottata una direttiva in tal senso, si sarebbe potuta evitare, o almeno smorzare, questa evoluzione negativa.

3.1.4. Nel settore dei trasporti su strada, il Comitato è convinto che occorra risolvere molto rapidamente i problemi pendenti per evitare, nel contempo, sia l'aumento delle distorsioni di concorrenza all'interno di questo modo di trasporto e fra i diversi modi di trasporto, sia il rapido degrado delle condizioni di lavoro dei lavoratori dipendenti addetti al trasporto su strada per conto terzi che sono quasi 1,2 milione nel trasporto passeggeri e 2,1 milioni nel trasporto merci.

Tale situazione malsana rischia fortemente di provocare, in un settore vitale dell'economia europea, quale è il trasporto delle merci su strada, gravi conflitti sociali e un dumping sociale inaccettabile.

La Comunità europea deve pertanto tutelarsi dalla concorrenza falsata dal dumping sociale praticato dalle imprese di trasporto su strada provenienti dai paesi terzi a basso livello sociale.

Occorre tuttavia segnalare in tale contesto che la Direttiva 93/104/CE si applica già e d'ufficio al trasporto su strada in conto proprio (essenzialmente sostanze chimiche, prodotti petroliferi, agroalimentari, nell'edilizia e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio). Tale settore occupa circa 3-3,5 milioni di lavoratori dipendenti addetti al trasporto su strada.

Il Comitato richiama l'attenzione sull'esistenza di una regolamentazione comunitaria applicabile ai lavoratori indipendenti: si tratta del Regolamento (CEE) n. 3820/85 relativo alle ore massime di guida ed al periodo minimo di riposo, che non disciplina comunque il tempo di lavoro nel suo insieme.

3.1.5. Il Comitato si compiace del fatto che, nel settore dei trasporti ferroviari, le parti sociali all'interno del «Comitato paritetico sui trasporti ferroviari» abbiano già raggiunto un accordo il 18 settembre 1996.

Tale accordo potrebbe benissimo servire di modello agli altri settori e alla Commissione per le necessarie proposte di direttiva destinate al Consiglio.

3.1.6. Il Comitato si compiace ancor più del fatto che, nel settore dei trasporti marittimi, le parti sociali abbiano anch'esse raggiunto, in seno al loro Comitato paritetico, un accordo che si dovrebbe concludere prossimamente.

Con la Commissione, il Comitato auspica che gli Stati membri ratifichino fra breve la Convenzione n. 180 dell'OIL (1996) sull'orario di lavoro nei trasporti marittimi, adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra nell'ottobre 1996.

Con la recente dichiarazione del Consiglio dei ministri dei Trasporti si è creata una piattaforma politica per una rapida ratifica, che costituisce una premessa per parti sociali in questo settore esposto alla concorrenza mondiale.

3.1.7. Al contrario, il Comitato si rammarica che non si sia potuto giungere ad un accordo fra le parti sociali nel «Comitato paritetico della navigazione interna» per i trasporti per via fluviale e lacustre, dato che taluni datori di lavoro ritenevano di non avere mandato per concludere un accordo.

3.1.8. Il Comitato attende con impazienza un accordo nel settore dei trasporti aerei dove restano da stabilire solo le limitazioni all'orario di volo («Flying Time Limitation») all'interno di un gruppo di lavoro ad hoc.

## 3.2. Pesca in mare

3.2.1. Nell'ambito della pesca in mare, il Comitato riconosce di buon grado che le condizioni e la natura del lavoro effettuato sono molto specifiche ed eterogenee, soprattutto per il tipo e i metodi di pesca, per le dimensioni delle navi e l'elevato numero di lavoratori autonomi. Il Comitato tuttavia ritiene opportuno osservare che il non avere affrontato in tempo il problema dell'orario di lavoro in questo settore in piena trasformazione può avere delle gravi ripercussioni a livello dell'applicazione dei programmi comunitari della pesca marittima di indiscutibile importanza.

3.2.2. Il Comitato ritiene pertanto che tale settore industriale, ove il numero di decessi e di incidenti sul lavoro è più elevato che altrove, dovrebbe essere coperto, ancora più degli altri settori, da un adeguato regime di

protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, dato che è stato chiaramente stabilito il nesso esistente fra affaticamento e incidenti. Tale principio non può essere messo in questione, né da antiche pratiche, il cui interesse meriterebbe un approfondimento, né per ragioni economiche, come indica molto chiaramente la sentenza della Corte di giustizia europea <sup>(1)</sup>.

3.2.3. Per tali motivi, il Comitato sollecita le parti sociali a tornare al tavolo dei negoziati e a trovare un accordo in seno al loro «Comitato paritetico».

Se non si riuscisse a pervenire ad un accordo, le diverse parti dovrebbero sottoporre le loro proposte alla Commissione per consentirle di proporre al Consiglio, in base ai principi generali enunciati nella Direttiva 93/104/CE, un testo che rifletta una visione industriale del settore.

### 3.3. Altre attività in mare

3.3.1. Dopo aver analizzato il Libro bianco, il Comitato esprime la propria preoccupazione nel non vedere nessuna proposta che esprima gli interessi reciproci delle parti sociali del settore. Tale stato di fatto sembra derivare dal rifiuto di una delle parti di esprimere pubblicamente le proprie aspirazioni. Il Comitato raccomanda alla Commissione di costituire un «gruppo paritetico ad hoc» con il compito di definire quali dovrebbero essere le norme legislative sull'orario di lavoro in tale ambito.

3.3.2. Secondo il Comitato, il «gruppo paritetico ad hoc» dovrebbe basarsi in particolare sulle legislazioni, sui contratti collettivi e sugli accordi esistenti nella quasi maggioranza dei paesi interessati fino ad oggi dalle attività off-shore.

Dato che questo tipo di attività potrà avere in futuro nuovi sviluppi, il Comitato ritiene sia molto importante disporre, in tale settore, di una legislazione appropriata.

### 3.4. Medici in formazione

3.4.1. Al Comitato preme sottolineare che non vi è alcuna ragione valida per escludere i medici in formazione iniziale o di specializzazione, dato che a) non sono lavoratori «mobili» e b) la loro attività non differisce da quella dei loro colleghi dipendenti «che non sono in formazione» e che rientrano, per definizione, nel campo d'applicazione della Direttiva 93/104/CE del Consiglio.

A questo proposito il Comitato si rammarica che il Libro bianco della Commissione non sia accompagnato da una proposta di direttiva ad hoc.

3.4.2. Il Comitato vorrebbe inoltre segnalare che le notevoli differenze esistenti (perfino all'interno di uno stesso paese) in questo settore molto particolare mettono a repentaglio non solo, a breve e a medio termine, la salute fisica e psichica del personale interessato ma anche — per via di orari di lavoro eccessivamente prolungati o di un riposo inadeguato — la qualità delle cure mediche prestate a tutta la comunità.

3.4.3. Se la Commissione ritiene (cfr. punto 66 del Libro bianco) che il problema della reperibilità dei medici in formazione dovrebbe essere trattato a livello nazionale, il Comitato, dal canto suo, deve ricordare alla Commissione che i tempi d'attesa specifici (servizio di «reperibilità» e di «guardia»), molto diversi per natura, devono trovare limite nel rispetto dei principi generali, specie quelli sui tempi di riposo consecutivi stabiliti dalla Direttiva 93/104/CE del Consiglio.

È necessario prendere fin d'ora delle misure preventive negli ospedali interessati per evitare un deterioramento della qualità dell'assistenza medica.

## 4. Conclusioni

4.1. Il Comitato appoggia la decisione della Commissione di adottare un approccio pragmatico per garantire a livello comunitario la protezione della salute e della sicurezza, in relazione all'orario di lavoro, dei lavoratori dei settori e delle attività attualmente esclusi dalla Direttiva 93/104/CE del Consiglio riguardante taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

4.2. Anche il Comitato predilige l'opzione n. 3 che prevede un approccio differenziato e articolato in tre punti:

- 1) estendere tutte le disposizioni della Direttiva 93/104/CE a tutti i lavoratori «non mobili»;
- 2) estendere a tutti i lavoratori «mobili» (ivi compresi i pescatori marittimi) e a quelli addetti ad «altre attività in mare» le disposizioni della direttiva concernenti:
  - le quattro settimane di ferie annuali retribuite,
  - le valutazioni dello stato di salute per i lavoratori notturni,
  - la garanzia di un riposo adeguato e
  - un numero massimo annuale di ore di lavoro;
- 3) di introdurre, per ogni settore o attività, norme legislative specifiche in relazione all'orario di lavoro e ai periodi di riposo dei «lavoratori mobili» e, mutatis mutandis, di quelli addetti alla «pesca marittima» e ad «altre attività in mare».

<sup>(1)</sup> Sentenza del 12 novembre 1996 sul ricorso presentato dalla Gran Bretagna contro il Consiglio.

4.3. Come la Commissione, il Comitato continua ad auspicare che, nel settore dei trasporti e in quello della pesca in mare, le parti sociali raggiungano degli accordi.

A tal fine il Comitato sollecita la Commissione a persistere nell'intento di responsabilizzare le parti sociali, precisando che le nuove regolamentazioni da adottare:

- avranno il carattere vincolante di una direttiva;
- si applicheranno a tutto il personale interessato;
- non costituiscono una giustificazione valida per il regresso delle condizioni di lavoro attuali (cfr. articolo 18, punto 3, della Direttiva 93/104/CE);
- riprenderanno le disposizioni della Direttiva 93/104/CE concernenti le deroghe possibili e necessarie;
- rispetteranno il principio di sussidiarietà secondo il quale le suddette deroghe possono essere negoziate nei limiti e con le modalità utilizzati in passato nei diversi Stati membri;
- entreranno in vigore simultaneamente per evitare una rovinosa concorrenza intermodale derivante dall'applicazione di norme diverse in materia di

protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori;

- sottolineeranno i vantaggi che ne trarrà la popolazione in generale, sapendo che l'affaticamento derivante da orari di lavoro eccessivi costituisce un rischio reale e diretto per il benessere e la sicurezza altrui.

4.4. È evidente che gli accordi conclusi fra le parti sociali, nel quadro dei «comitati paritetici», sull'applicazione al loro settore dei punti elencati al capoverso 2) del suddetto punto 4.2 devono essere integrati nella legislazione settoriale prevista al capoverso 3) dello stesso punto.

4.5. Il Comitato raccomanda infine un termine ragionevolmente ravvicinato per concludere i negoziati fra le parti sociali. Tenuto conto dei risultati dei suddetti negoziati, spetterà allora alla Commissione presentare al Consiglio — senza inutili ritardi — proposte concrete per garantire una protezione efficace, in relazione all'orario di lavoro, della salute e della sicurezza dei lavoratori dei settori e delle attività escluse, mantenendo al tempo stesso una flessibilità sufficiente per consentire alle imprese un adeguato margine di manovra.

In tale processo, il Comitato deve insistere sulla prerogativa di essere consultato in materia.

Bruxelles, 26 marzo 1998.

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

---