Gazzetta ufficiale

delle Comunità europee

ISSN 0378-701X

C 95

41° anno

30 marzo 1998

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

Numero d'informazione | Sommario | Pagina

I *Comunicazioni*

. . . . . .

II *Atti preparatori*

Comitato economico e sociale

Sessione di gennaio 1998

98/C 95/01 Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'applicazione della buona pratica clinica nell'esecuzione della sperimentazione clinica di medicinali ad uso umano» 1

98/C 95/02 Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di Regolamento (CE) del Consiglio, che modifica il Regolamento (CE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale» . . . 4

98/C 95/03 Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: L'Unione europea e lo spazio: Promuovere le applicazioni, i mercati e la competitività dell'industria» 6

98/C 95/04 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: "L'industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida mondiale"» 11

(segue)

IT

Prezzo: 25 ECU

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

Numero d'informazione	Sommario *(segue)*	Pagina
98/C 95/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, all'Istituto monetario europeo ed al Comitato economico e sociale: "Accrescere la fiducia dei consumatori negli strumenti di pagamento elettronici nel mercato unico"» . .	15
98/C 95/06	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 "Superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci"»	21
98/C 95/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS)»	27
98/C 95/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi»	32
98/C 95/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla rilevazione statistica dei trasporti di merci su strada»	33
98/C 95/10	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Incidenza dell'intermediazione — dalla produzione al consumo — nella formazione dei prezzi delle derrate alimentari»	36
98/C 95/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE, Euratom) che modifica il Regolamento (CE, Euratom) n. 58/97 relativo alle statistiche strutturali sulle imprese»	43
98/C 95/12	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione "Promuovere la formazione in apprendistato in Europa"» . .	45
98/C 95/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo al finanziamento della politica agricola comune»	51
98/C 95/14	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 in merito a "Società dell'informazione e sviluppo: il ruolo dell'Unione europea"»	52
98/C 95/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio modificante il Regolamento (CEE) n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei» ed — alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi»	59
98/C 95/16	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione "Bilancio del seguito dato al Libro bianco: Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"»	62

IT

(segue in 3ª pagina di copertina)

Numero d'informazione	Sommario *(segue)*	Pagina
98/C 95/17	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi»	69
98/C 95/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito al tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni»	72
98/C 95/19	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"»	89
98/C 95/20	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa»	99

IT

II

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative all'applicazione della buona pratica clinica nell'esecuzione della sperimentazione clinica di medicinali ad uso umano» [1]

(98/C 95/01)

Il Consiglio, in data 4 dicembre 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 «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere il 6 gennaio 1998 sulla base del rapporto introduttivo del relatore Colombo.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 82 voti favorevoli, 4 contrari e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La proposta di direttiva, fondata sull'articolo 100 A, si pone l'obiettivo di ravvicinare i principi e le linee guida vigenti in merito alla sperimentazione clinica dei medicinali per uso umano si tratta di rafforzare la pratica già in uso e di ravvicinare le procedure di avvio della sperimentazione su soggetti umani attraverso l'applicazione coerente delle linee direttrici ICH [2].

1.2. La materia è codificata a livello comunitario dal 1990 nella «Guida dell'Unione europea alle norme di buona pratica clinica» («Good Clinical Practice, GCP») e da una successiva armonizzazione a livello internazionale, avvenuta nel gennaio del 1997, nell'ambito della Conferenza internazionale sull'armonizzazione (ICH).

1.3. Le norme di buona pratica clinica (GCP) sono applicate dall'industria farmaceutica al fine di effettuare sperimentazioni cliniche finalizzate ad ottenere l'autorizzazione dell'immissione in commercio di una specialità medicinale (AIC) o a confermare l'attività terapeutica di specialità già autorizzate.

1.4. Le linee guida codificate di GCP possiedono attualmente un esclusivo valore di riferimento e non sono applicate in modo omogeneo nei singoli Stati membri, cui compete sinora la regolamentazione legislativa.

1.5. Tale situazione di fatto determina spesso forti ritardi nell'avvio dei programmi di sperimentazione clinica a causa, sia delle lungaggini burocratiche richieste da procedure diverse, sia dall'esistenza nei singoli Stati membri di norme e prassi differenziate.

1.6. Si ravvisa sempre di più per le sperimentazioni cliniche multicentro l'esigenza di una procedura omogenea che consenta il raggiungimento di un numero corretto di casi sufficienti per la validazione statistica dei dati raccolti.

1.7. Appaiono queste le ragioni principali per le quali è opportuno trasformare i principi e le linee guida in un atto legislativo comunitario di carattere vincolante, di fronte ad un'attività che ormai si svolge con il coinvolgimento di un notevole numero di Centri di sperimentazione sovente operanti in diversi Stati membri. Tale procedura é destinata ad assumere un'importanza assai più marcata a partire del 1.1.1998, quando

---

[1] GU C 306 del 8.10.1997, pag. 9.

[2] International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use.

alla procedura nazionale subentrerà la procedura decentralizzata per la grande maggioranza delle autorizzazioni alle immissioni in commercio.

1.8. I principali obiettivi della presente proposta sono:

— la tutela degli individui sottoposti a sperimentazione che si basa sul testo riveduto della dichiarazione di Helsinki e ha come riferimento la Convenzione del Consiglio d'Europa per la salvaguardia dei diritti umani e della dignità umana [1];

— la massima sicurezza relativa all'intera procedura, anche con l'introduzione di misure di sorveglianza mediante ispezione;

— un ruolo più rigoroso dei Comitati etici operando una corretta distinzione tra Comitato etico che ha il ruolo guida di dare un unico parere di autorizzazione alla sperimentazione clinica ed i Comitati etici di sito, responsabili dell'avvio della sperimentazione nel singolo centro;

— snellimento delle procedure amministrative necessarie per l'inizio di una sperimentazione che deve essere sempre sottoposta al parere di un Comitato etico e notificata all'autorità competente sul territorio nazionale, la quale può esprimere entro 30 giorni allo sponsor le ragioni motivate del rigetto;

— uno scambio di informazioni più puntuale fra i diversi Stati membri interessati dalla sperimentazione.

2. Osservazioni generali

2.1. L'importanza di un settore farmaceutico che tragga la sua forza dalla presenza in Europa di un'industria competitiva ed altamente innovativa è già stata sottolineata dal Comitato nel parere d'iniziativa sulla «Libera circolazione dei medicinali nell'Unione europea» [2].

2.1.1. In esso si affermava come la disponibilità di farmaci innovativi, sicuri ed efficaci costituisca un notevole contributo alla difesa della salute pubblica e all'allungamento della vita media.

2.1.2. Fattore fondamentale nella valutazione dell'efficacia e della sicurezza di una nuova scoperta farmaceutica è la sperimentazione sull'uomo che deve essere condotta secondo principi scientifici ed etici, evitando nel contempo studi inutili e costosi, meramente ripetitivi.

2.2. Nel valutare la presente proposta il Comitato raccomanda di perseguire l'equilibrio:

fra:

— l'esigenza di semplificare le procedure burocratiche,

— il rispetto dei tempi fissati per l'avvio della sperimentazione clinica;

con:

— la massima garanzia per gli individui che si sottopongono alla sperimentazione,

— un coordinamento dei risultati che permetta una rigorosa valutazione dell'efficacia e della sicurezza di una nuova specialità medicinale.

2.3. Il Comitato sottolinea il positivo avanzamento contenuto nella proposta laddove afferma (art. 1, paragrafo 3) «I principi e le linee guida di GCP sono adottati sotto forma di direttiva», quindi con valore vincolante in tutti i paesi dell'Unione europea. In tal modo si procederà ad un riavvicinamento delle disposizioni legislative di carattere nazionale, assunte recentemente in diversi Stati membri, che qualora non armonizzate, tenderebbero a lasciare invariate le differenze oggi esistenti.

2.4. Il Comitato condivide il riavvicinamento delle disposizioni, purché la sua pratica attuazione non determini ulteriori ostacoli di carattere burocratico-amministrativo, ma costituisca invece lo strumento per un elevato livello qualitativo della ricerca farmacologica a livello europeo. L'Unione europea deve rimanere un'area che attrae la sperimentazione e l'innovazione, al fine di assicurare una migliore tutela della salute.

2.5. Al fine di assicurare l'applicazione coerente dei principi e delle linee guida relative alla sperimentazione clinica, le disposizioni della direttiva dovrebbero applicarsi anche alle ricerche indipendenti su nuovi medicinali svolte fuori dall'industria (presso Università, ospedali, Enti di ricerca).

2.6. Il Comitato condivide e comprende la cautela con la quale la Commissione intende perseguire l'obiettivo di un'unica procedura per l'inizio della sperimentazione clinica, valida per l'intera UE. Esso prende atto di quanto affermato al punto 5 della relazione introduttiva della proposta, sull'esperienza ancora insufficiente di collaborazione tra gli Stati membri in questo settore e sulle difficoltà di presentare un'unica domanda presso l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (EMEA), ancora insufficientemente attrezzata allo scopo.

2.7. Tuttavia reputa che si debbano incoraggiare forme di collaborazione al fine di pervenire gradualmente ad una procedura unica europea, utilizzando le competenze scientifiche ed il «know-how» esistenti presso

[1] Council of Europe, European Treaty Series nº 164, Oviedo, 4.4.1997.
[2] GU C 97 del 1.4.1996.

l'Agenzia, soprattutto per quanto riguarda i prodotti medicinali «orfani» e la terapia genica e cellulare. Si potrebbero ad esempio esplorare le seguenti opportunità:

— in prospettiva l'EMEA potrebbe essere chiamata a concedere l'autorizzazione alla sperimentazione di quei farmaci che debbono accedere alla procedura centralizzata per la loro registrazione;

— il Comitato per le specialità medicinali (CPMP) potrebbe costituire l'organismo tecnico cui è opportuno ricorrere in ogni caso di dissenso e/o di diversa interpretazione fra gli Stati membri.

2.8. Al fine di rafforzare la collaborazione è essenziale disporre di una base dati europea nel quadro di Eudranet (rete telematica di collegamento tra autorità competenti degli Stati membri, l'EMEA e la Commissione), che coordini le informazioni e la loro circolazione fra tutti gli Stati membri interessati alla sperimentazione internazionale multicentrica, con una chiave di accesso che garantisca il livello massimo di riservatezza e di tutela della protezione industriale.

2.9. Fattori essenziali per un quadro normativo semplificato ed univoco, che consenta l'avvio contemporaneo di sperimentazioni in paesi diversi, sono, da un parte, il rispetto dei tempi previsti per l'approvazione dei Comitati etici e per l'ottenimento di eventuali richieste di modifica da parte delle autorità pubbliche preposte che dispongono di un periodo di 30 giorni per comunicare allo sponsor il loro parere, e dall'altra la totale garanzia per i pazienti sottoposti alla sperimentazione, verso i quali deve essere assicurato il massimo rapporto rischi-benefici.

2.10. L'acquisizione di un quadro normativo armonizzato a livello comunitario che sia coerente con i documenti del ICH («International Conference on Harmonisation»), delle GCP («Good Clinicals Practice»), con le norme sulla Farmacovigilanza e della GMP («Good Manufacturing Practice»), può garantire una completa coerenza agli studi svolti nell'UE favorendo la verifica e la comparazione dei dati conseguiti.

2.11. In questa direzione la Commissione deve ottenere maggiori garanzie sulla partecipazione dei paesi terzi alla sperimentazione multicentro. Lo sponsor dovrebbe essere invitato a garantire che i paesi terzi coinvolti nella sperimentazione del suo farmaco siano a conoscenza delle linee guida comunitarie in modo da poterle applicare in modo coerente.

3. **Osservazioni specifiche**

3.1. Il Comitato rileva in svariati articoli della proposta di direttiva terminologie non corrette o non di uso corrente, per cui invita la Commissione ad un adeguamento della terminologia a quella della stesura ICH, ormai divenuta un punto di riferimento per il mondo scientifico internazionale e alla realizzazione della quale ha partecipato attivamente anche la Commissione. In particolare invita ad una verifica della traduzione nelle varie lingue del termine «non-interventional clinical trials», che può far insorgere equivoci.

3.2. *Articolo 2*

3.2.1. Nella definizione di «grave evento negativo o grave effetto indesiderato» è opportuno fare riferimento alla norma dell'ICH relativa all'opportunità di richiedere un parere medico su altri possibili rischi.

3.2.2. Sarebbe auspicabile inserire la definizione di coordinatore della ricerca, quale responsabile dei clinici impegnati in una sperimentazione multicentro.

3.3. *Articolo 4*

3.3.1. Dalla formulazione attuale il parere del Comitato etico non risulta in modo chiaro essere obbligatorio e questo costituisce un indebolimento della sicurezza dei soggetti sottoposti a sperimentazione. Al comma 2 aggiungere quindi il termine «obbligatoriamente».

3.4. *Articolo 7*

3.4.1. Trattasi del nodo centrale della proposta. Il rispetto delle GCP, l'obbligatorietà del parere favorevole del Comitato etico e la possibilità di intervento degli Stati membri costituisce, a parere del Comitato, una sufficiente garanzia per il soggetto che si sottopone alla sperimentazione e consente una procedura univoca in tutti gli Stati membri.

3.4.2. Una particolare deroga a questa procedura potrebbe essere assunta per i prodotti di terapia genica e cellulare, per la riconosciuta delicatezza di questi settori. Essendo per tali prodotti prevista l'obbligatorietà della registrazione centralizzata, la Commissione potrebbe fin d'ora considerare necessario per l'inizio della sperimentazione un parere dell'EMEA responsabile della procedura centralizzata di autorizzazione per i prodotti di alta tecnologia.

3.4.3. Per evitare duplicazioni burocratiche, dovrebbe risultare chiaro che i dati scientifici da presentare allo Stato membro e al comitato etico siano gli stessi.

3.5. *Articolo 8*

3.5.1. Sarebbe opportuno prevedere espressamente il rigoroso rispetto della riservatezza dei dati e la più stretta discrezione sulle ricerche in corso.

3.6. *Articolo 9*

3.6.1. Per i casi di sospensione e/o di divieto alla continuazione di una sperimentazione, oltre alla Commissione ed agli Stati membri è opportuno prevedere, prima di ogni decisione, un'informazione allo sponsor.

3.7. *Articolo 10*

3.7.1. Per i farmaci sperimentali appare opportuno riprendere la normativa GMP (Good Manufacturing Practice), ai sensi della Direttiva 91/356/CEE [1].

3.8. *Articolo 13*

3.8.1. Si raccomanda la coerenza con il testo dell'ICH per quanto riguarda le procedure e le definizioni.

[1] GU L 193 del 17.7.1991.

Bruxelles, 28 gennaio 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 (CE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale»

(98/C 95/02)

Il Consiglio, in data 18 novembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 130 S del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice unica Sánchez Miguel, in data 6 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 109 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. La Commissione, ispirandosi al principio di trasparenza nella gestione finanziaria degli organismi dell'UE, presenta la modifica di nove regolamenti relativi alle cosiddette agenzie di seconda generazione, le quali all'atto dell'istituzione hanno formato oggetto di una regolamentazione finanziaria diversa da quella che in quel momento disciplinava le agenzie di prima generazione.

1.2. Per le agenzie di prima generazione [2] il sistema vigente prevede che al consiglio di amministrazione lo scarico sia concesso dal Parlamento, previa consultazione del Consiglio, per quelle di seconda generazione [3], invece, è il consiglio di amministrazione che concede lo scarico al direttore dell'agenzia il quale è responsabile dell'esecuzione del bilancio.

1.3. In seguito all'esame del funzionamento di tali agenzie di seconda generazione, quando ormai esse si

[2] Agenzie istituite nel 1975: CEDEFOP (Salonicco) e Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Dublino).

[3] L'Agenzia europea dell'ambiente, la Fondazione europea per la formazione professionale, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro, il Centro di traduzione degli organi dell'Unione, l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, l'Osservatorio europeo sul razzismo e la xenofobia.

sono consolidate nella loro attività, la Commissione è giunta alla conclusione che i regolamenti che le disciplinano andrebbero modificati per quanto riguarda la procedura di scarico e di controllo della loro gestione finanziaria.

2. **Osservazioni generali**

2.1. La Commissione dichiara che è stato il Parlamento stesso a chiedere un maggior controllo finanziario delle agenzie di seconda generazione: malgrado ciò, non si precisa la ragione della proposta in oggetto, cosa che fa pensare che si tratti di una misura di armonizzazione dei due sistemi, volta a rendere il Parlamento competente per lo scarico.

2.2. Le modifiche proposte riguardano gli aspetti seguenti.

2.2.1. Il potere di scarico: si seguirà la procedura stabilita dall'articolo 206 del Trattato, in base alla quale il Parlamento, previa consultazione del Consiglio, concede lo scarico al consiglio di amministrazione.

2.2.1.1. È prevista una variante in tale procedura per le agenzie che si finanzino totalmente o parzialmente con risorse proprie [1], nel senso che lo scarico viene concesso dal consiglio di amministrazione su raccomandazione del Parlamento.

2.2.2. Risorse proprie delle agenzie: la Commissione, partendo dalla constatazione che alcune agenzie si finanziano interamente o largamente con risorse proprie, propone di regolamentare tali risorse mediante la loro iscrizione nel bilancio generale come risorse proprie della Comunità.

2.2.2.1. Il problema sta nel fatto che non tutte le agenzie che dispongono di risorse proprie le ottengono allo stesso modo; tali risorse possono provenire da compensi per servizi di consulenza, per la vendita di pubblicazioni, diritti ecc.; nonostante ciò, trattandosi di organismi senza fini di lucro, tali risorse, purché non superino un certo livello, potrebbero essere usate per la creazione di riserve e il consiglio di amministrazione può iscrivere somme in tale riserva con l'assenso della Commissione, previa consultazione del Parlamento.

2.2.3. Esercizio della funzione di controllore finanziario: per il sistema di controllo dei conti, si propone che il controllo finanziario di tali agenzie venga eseguito dal controllore finanziario della Commissione. In tal modo si rispetta il principio di indipendenza e obiettività dei conti.

3. **Osservazioni particolari**

3.1. La modifica del Regolamento (CEE) n. 1210/90 riguarda l'articolo 13, paragrafi 2 e 4. Il sistema attualmente in vigore è quello corrispondente al modello di agenzia di seconda generazione, in base al quale il consiglio di amministrazione concede lo scarico al direttore e nomina il controllore finanziario.

3.2. La proposta istituisce un sistema unico di concessione dello scarico da parte del Parlamento al direttore per la gestione, su raccomandazione del consiglio di amministrazione. Il Comitato approva la modifica in quanto si rende obiettivo il controllo sul bilancio, senza perdita dei poteri decisionali da parte del consiglio di amministrazione.

3.3. In ordine al controllo del bilancio e delle spese, si modifica il paragrafo 2, stabilendo che competente in materia sarà il controllore finanziario della Commissione. Va detto che l'Agenzia dell'ambiente seguiva già spontaneamente tale procedura, cosicché non vi sarà in pratica nessuna modifica. In tal modo si conferma la volontà dell'Agenzia di sottoporre i suoi conti ad un controllo esterno.

3.4. In conclusione, secondo il Comitato qualsiasi misura che perfezioni il sistema attuale e permetta di rendere obiettivi i controlli finanziari risulterà positiva per il buon funzionamento degli organismi comunitari.

[1] L'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: L'Unione europea e lo spazio: Promuovere le applicazioni, i mercati e la competitività dell'industria»

(98/C 95/03)

La Commissione, in data 30 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla 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 Sepi, in data 7 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 gennaio 1998, nel corso della 351a sessione plenaria, con 75 voti favorevoli, 3 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Dal dicembre 1996 al settembre 1997, le istituzioni dell'UE hanno prodotto tre documenti di fondamentale importanza per la politica europea nel settore dello spazio [1].

1.2. Il primo (COM(96) 617 def.) è una comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo con un'estesa analisi della situazione e la definizione del ruolo della Commissione in questo contesto.

Questa comunicazione terminava con la proposta di mettere a punto piani di lavoro con indicazioni concrete nei vari settori di ricaduta commerciale dell'attività spaziale.

1.3. Il secondo documento di riferimento, redatto nel marzo 1997, è proprio uno di questi piani di lavoro, e concerne il rapporto tra politica dello spazio e società d'informazione .

1.4. Nel settembre 1997 il Consiglio emetteva delle conclusioni (terzo documento) in cui si approvavano le linee principali della comunicazione del dicembre 1996 e si dava mandato alla Commissione di avviare la sua azione politica e di regolamentazione nei vari comparti.

2. La comunicazione della Commissione

2.1. La Commissione mette in luce la crescente importanza dello spazio dal punto di vista non solo scientifico, ma anche economico, considerate le numerose applicazioni indotte ed il notevole mercato che determinano.

2.2. Si constata che, sebbene l'entità della spesa per lo spazio sia di gran lunga superiore negli Usa, l'Europa ha una posizione di primo piano soprattutto per quanto riguarda il bacino commerciale e i servizi, i quali rappresentano «probabilmente più di dieci volte il budget totale dei lanciatori e dei satelliti».

2.3. Con queste premesse la Commissione definisce anche il campo d'intervento della sua azione che è quello di ottimizzare gli sforzi sia in ambito nazionale che nella Agenzia spaziale europea (ASE) inserendovi nel quadro delle politiche comunitarie, come quelle della R&S, delle risorse umane, della formazione, della cooperazione esterna, dello sviluppo industriale, soprattutto delle PMI, ma anche nei trasporti, nelle telecomunicazioni, e nell'utilizzo intelligente delle «risorse sostenibili» ecc.

2.4. Il contesto in cui dovrebbe svolgersi l'azione della Commissione è quello derivante da:

a) il nuovo scenario geopolitico molto differente da quello che aveva portato negli ultimi due decenni, per ragioni essenzialmente militari e anche di prestigio nazionale, alla crescita del settore;

b) la mondializzazione e l'apertura del mercato internazionale a nuovi concorrenti;

c) lo sviluppo tecnologico e il passaggio alla società d'informazione planetaria.

2.5. In questo nuovo contesto l'obiettivo della Commissione è quello di creare, attraverso gli strumenti che le sono propri, un ambiente che razionalizzi gli investimenti a sostegno delle strutture industriali, incoraggiando il miglioramento dell'industria spaziale europea sul piano della competitività e della qualità.

---

[1] COM(96) 617 def.: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo: L'Unione europea e lo spazio: Promuovere le applicazioni, i mercati e la competitività dell'industria.
COM(97) 91 def.: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni sul piano d'azione dell'Unione europea: le comunicazioni via satellite nella società dell'informazione.
Conclusioni del Consiglio dei ministri su «L'Unione europea e lo Spazio» del 22-23.9.1997 (10746/97 — Presse 276 — G).

2.6. Un problema di fondamentale importanza è il comportamento degli Stati che dovrebbero ammettere la necessità di una concertazione permanente a livello europeo in questo nuovo contesto.

2.7. Da parte sua la Commissione avrebbe il compito di migliorare il coordinamento delle politiche europee di R&S, la cooperazione con l'ASE (ESA) e le agenzie nazionali e favorire l'espressione di una politica unitaria europea nelle sedi internazionali.

2.8. Il documento della Commissione passa poi in rassegna i campi d'applicazione della politica dello spazio tra cui, principalmente le telecomunicazioni, il controllo della mobilità, l'osservazione della terra.

2.9. Per tutti questi settori, sia pure con accenti e toni diversi, vengono proposti quattro tipi di intervento:

— un regime armonizzato di regolamentazione per favorire la standardizzazione;

— un sostegno alla R&S per abbattere i costi non ricorrenti;

— uno sforzo di coordinamento nei fori internazionali;

— un incentivo per allargare i mercati verso gli altri paesi.

2.10. L'obiettivo del documento per quanto riguarda i sistemi di lancio dei satelliti è quello di mantenere le posizioni dell'Europa nel mercato mondiale, con una regolamentazione internazionale equa in un ambito di concorrenza aperta e leale in questo settore ed un allargamento della gamma di offerta.

2.11. La cooperazione internazionale richiede un approccio coordinato a livello della UE, sia per essere interlocutori validi nei confronti delle controparti dei paesi avanzati, sia per sviluppare una politica di cooperazione e di fornitura di servizi ai paesi dell'Europa dell'Est, ai nuovi stati indipendenti ed ai paesi in via di sviluppo.

2.12. I problemi di finanziamento all'attività spaziale dovrebbero trovare negli strumenti della Commissione un deciso sostegno, sia strategico, in considerazione dei settori di primario interesse per la Comunità europea (telecomunicazioni, trasporti, mobilità, ambiente), sia operativo, incentivando gli opportuni meccanismi di garanzia finanziaria da parte della BEI (Banca europea per gli investimenti) e del Fondo europeo per gli investimenti, a fronte di sicuri «ritorni» commerciali.

2.13. Esiste ancora un naturale intreccio di competenze e di interessi tra i soggetti che agiscono nel settore e cioè i singoli Stati, i loro enti spaziali, l'ASE, le singole industrie ecc.; la Commissione intende stabilire sedi di concertazione, accordi di collaborazione ex articolo 130M in particolare con l'ASE, mentre lancia l'idea di costruire gruppi di interesse economico europeo nei vari campi di applicazione.

3. **Osservazioni generali**

3.1. La comunicazione a cui si fa riferimento esce in un momento di fondamentale importanza nella storia dell'industria spaziale. Il momento cioè del passaggio di essa da settore prevalentemente di prestigio sul piano tecnologico e militare, a settore civile più commerciale ed ad alta diffusione di servizi.

3.2. La transizione è già cominciata ed è molto importante che l'UE assuma un ruolo guida sin dalla partenza. Sin da ora, la Commissione e gli Stati membri, agendo di concerto, devono moltiplicare i loro sforzi per migliorare la posizione industriale europea.

3.3. Il Comitato accoglie con favore le conclusioni del Consiglio del 23 settembre 1997, a mezzo delle quali gli Stati membri esprimono la loro volontà di cooperare e si fanno carico delle istanze comunitarie di stimolare questa cooperazione. Si tratta, pertanto, di approfondire e di applicare concretamente i punti 2 e 4 di queste conclusioni.

3.4. Il Comitato sottolinea con favore queste conclusioni, ma rileva che l'analisi della Commissione richiederebbe tempi e strumenti d'intervento molto più credibili di quelli ipotizzati. Si tratta oltretutto di intervenire, non solo attraverso le politiche de R&S, ma promuovere anche a valle una credibile politica industriale e commerciale europea del settore. I governi dovrebbero impegnarsi in tal senso per sviluppare un'identità comune più avanzata nell'ambito della politica internazionale.

3.5. Bisogna constatare che a tutt'oggi la domanda, pur con l'eccezione di alcuni settori in cui emerge la presenza crescente di acquirenti privati, è sostanzialmente pubblica ed in gran parte, sono pubblici i finanziamenti e (non solo per la R&S), anche se è ipotizzabile un rapido cambiamento verso una politica più commerciale, quindi privata. Le politiche comunitarie sulla concorrenza, gli appalti e la liberalizzazione dei servizi dovranno tener conto di questa specificità.

3.6. Protagonisti della politica spaziale sono oggi anzitutto gli Stati, l'ASE, e poi le agenzie nazionali. Una politica spaziale troppo nazionalistica può generare confusione di ruoli, doppioni, scarse sinergie e pericolosa

competizione. La Commissione, dopo le conclusioni del Consiglio citato, dovrebbe formulare, nei piani di azione, un efficace progetto di coordinamento della politica industriale spaziale europea.

3.7. Questo presuppone una volontà congiunta degli Stati nazionali di coordinare le loro politiche spaziali. Solo così infatti si potrà avere una politica industriale efficace sui mercati ed in un utilizzo ottimale delle risorse. In questa ottica, la collaborazione sempre più profonda tra la Commissione e l'ASE si rivela indispensabile, ampliando quella già in atto.

3.8. Il Comitato intende sottolineare che l'industria spaziale ha effetti importanti su tutta l'economia europea, elevando la competitività, stimolando nuovi progetti ed allargando le possibilità di sviluppo. Il suo progresso ha perciò valore strategico. In questa direzione vanno utilizzati tutti gli strumenti e le procedure; se tali progressi non potranno essere realizzati, potrebbe essere conveniente adottare, in questo settore, la «cooperazione rafforzata» prevista nel Trattato d'Amsterdam.

3.9. Nei negoziati internazionali sulle radio frequenze e sugli standard di TLC (ITU), oppure, sulle regole di concorrenza, o sulle ripartizioni di mercato, sarebbe necessaria una posizione comune europea e un negoziatore unico, se si vuole dimostrare un adeguato peso politico rispetto agli altri interlocutori.

3.10. Il Comitato condivide lo sforzo della Commissione di creare sedi di concertazione, ma ritiene che sia necessario un impianto istituzionale e regolamentare di coordinamento più incisivo soprattutto di fronte alla crescita della concorrenza internazionale.

3.11. La Commissione, intervenendo sulle applicazioni a valle delle attività spaziali, non valorizza adeguatamente quelle di lancio che restano il maggiore impulso di questa industria. Il Comitato chiede che l'attività di stimolo e coordinamento si applichi anche a questo comparto, in modo tale da assicurare all'Europa la necessaria autonomia nei sistemi di lancio spaziali.

3.12. La Commissione non ha sufficientemente evidenziato uno dei problemi fondamentali per il futuro di queste industrie e cioè il rapporto tra R&S e le ricadute industriali e commerciali. Ciò implica o un ampliamento a valle delle competenze (attualmente non market-oriented) dell'ASE o la creazione di un «authority» nell'ambito UE o comunque una sede di raccordo che ottimizzi le sinergie possibili . È ovvio che le ipotesi di un'eventuale struttura unica o la modifica della funzione dell'ASE dovrebbero essere accuratamente valutate al fine di migliorare il rapporto rendimento/costo.

3.13. Si dovrebbe favorire l'istituzione di un'associazione delle industrie spaziali, sul modello di quelle che hanno fatto le industrie della difesa, che armonizzi le diverse posizioni delle industrie nazionali e tenda verso una politica industriale sempre più unitaria.

3.14. La Commissione dovrebbe dare maggiore risalto, pur evocandola in un'altra parte del documento, alla straordinaria importanza della formazione e dell'aggiornamento delle risorse umane necessarie allo sviluppo di questo comparto.

3.15. L'esame dettagliato della Commissione di tutte le possibili applicazioni dei sistemi spaziali, mostra non solo la validità strategica del settore, ma anche la sua multivalenza e le sinergie che possono derivare da un utilizzo dei satelliti, che coprano tutta la vasta gamma di funzioni qui ipotizzate. Ne deriva che il futuro di questo settore prevede un maggiore sviluppo per i satelliti o per le reti di satelliti multifunzionali di nuova generazione piuttosto che per quelli, (che sono oggi la maggioranza), con una funzione unica, come pure di sistemi di lancio più adeguati alle diverse esigenze dei nuovi sistemi satellitari.

3.16. Il Comitato sottolinea ancora una volta la complessità di questo settore e la necessità di una visione globale di tutte le funzioni possibili ed esprime perciò con forza la sua opzione per una gestione coordinata dei vari enti decisori che esistono oggi in questo settore.

4. **Considerazioni specifiche**

4.1. È fondamentale favorire lo sviluppo della formazione e della diffusione del know-how tecnologico sia verso l'utenza che verso le PMI, al fine di favorire sia gli investimenti che la domanda di mercato ed in modo tale da creare «in loco» uno sviluppo autoalimentante. La funzione delle PMI è necessaria per ridurre i costi di produzione, valorizzare le nuove tecnologie, incrementare l'occupazione e la diffusione dei servizi.

4.2. È necessario fare un censimento, il più possibile completo, dell'attuale R&S europea, affinché la Commissione e le agenzie nazionali preposte allo scopo possano, di comune accordo, minimizzare le eventuali ridondanze, identificare meglio i settori non profittevoli, ottimizzare la trasposizione rapida dei risultati verso le applicazioni industriali puntando sulla massimizzazione

dei «ritorni» economico/occupazionali in un'ottica non più solo nazionale, bensì più europea. L'industria spaziale deve essere vista come un fattore moltiplicativo di tali «ritorni».

4.3. È fondamentale, insieme alla razionalizzazione della R&S, poter definire delle procedure, tempestive ed efficaci, di finanziamento, da enti centrali europei, anche nelle fasi applicative (tipo project financing) soprattutto per stimolare gli investimenti privati.

4.4. È fondamentale, considerando il grande impegno europeo nella stazione spaziale Internazionale e la mancanza di una specifica normativa europea che definisca la tutela dei diritti commerciali per le tecnologie «proprietarie» applicative e/o sviluppate in orbita, che venga stabilita tale normativa in tema di brevetti e licenze, in modo analogo a quanto già fatto da USA e quanto in via di modifica in Giappone e Russia. Sarà poi necessario concordare una normativa comune a livello internazionale che regoli gli aspetti specifici nell'ambito delle trattative TRIPS in seno alla OMC.

5. **Suggerimenti per i piani di azione e possibili applicazioni**

Gli esempi qui riportati intendono mostrare l'importanza delle applicazioni spaziali rispetto alle esigenze dell'economia e della società europea. Tutte queste applicazioni non richiedono necessariamente un intervento specifico della Commissione.

5.1. *Agricoltura*

È un settore particolarmente adatto ad essere controllato da sistemi spaziali, in un contesto mondiale, alla ricerca delle colture ottimali in dipendenza delle caratteristiche chimiche e fisiche dei terreni specifici. Inoltre attraverso i satelliti è possibile verificare l'inquinamento da fattori antropici e prevenire i danni prodotti da invasioni di insetti o altri parassiti.

5.2. *Meteorologia*

Un ruolo essenziale ha svolto e può svolgere lo spazio per il rilevamento, l'analisi e la previsione di specie su aree molte estese dei fenomeni meteorologici, per i quali è opportuno prevedere un ulteriore sviluppo tecnologico dei satelliti dotati di sensori più efficaci e in grado di assicurare una migliore elaborazione ed una più efficace distribuzione dei dati.

5.3. *Pesca*

L'industria della pesca può avere un forte impulso dalla osservazione dei mari da parte dei satelliti, con indicazioni utili sulla consistenza e sulla mobilità della fauna ittica e ciò permette lo sfruttamento sostenibile delle risorse.

5.4. *Scienza*

La scienza è stata uno dei fattori fondamentali della nascita dell'industria spaziale. La Commissione ha dato maggiore importanza agli obiettivi puramente commerciali, non evidenziando adeguatamente le ricadute degli obiettivi esclusivamente scientifici, lasciati fino ad ora alla gestione dell'ASE. Si perde così l'occasione di ottimizzare le scarse risorse umane e finanziarie per il progresso a lungo termine del settore specifico e di dare un opportuno indirizzo più industriale e più «agile». In questa direzione è opportuno sostenere la partecipazione dell'industria europea alla stazione spaziale internazionale per le ricadute non solo industriali (metallurgia, biochimica, farmacologia, microelettronica, telecomunicazioni) ma anche di innovazione scientifiche che ne deriveranno.

5.5. *Prevenzioni delle catastrofi e gestione degli interventi*

La possibilità, in alcuni casi, di prevenzione prima ed il monitoraggio successivo degli effetti delle catastrofi sulle infrastrutture, evidenzia il ruolo fondamentale dei sistemi spaziali, per quanto riguarda il telerilevamento e le comunicazioni allo scopo di un'efficace gestione degli interventi al suolo.

5.6. *Lotta alle frodi*

Del tutto insufficiente, anche se molto efficace, è stata finora l'utilizzazione dei satelliti per lottare contro le frodi e le attività della malavita (es.: abusivismo, discariche dei rifiuti tossici irregolari, immigrazioni clandestine, produzione e traffico di droga, deforestazioni, insediamenti industriali pericolosi o illegali ...).

5.7. *Ambiente*

Un ruolo eccezionale svolgerà nei prossimi anni l'osservazione della terra da satellite per perseguire un miglioramento delle condizioni ambientali:

a) mappature più accurate del territorio;

b) controllo delle fonti di inquinamento delle zone a forte densità abitativa;

c) monitoraggio in aree estese dello stato delle acque;

d) controllo degli effetti climatici (effetto serra, desertificazione, deforestazione, ecc.).

5.8. *Mobilità*

È ben nota l'efficacia del controllo e della gestione operativa della mobilità (traffico aereo, marittimo e terrestre) effettuabile, in modo omogeneo su area continentale o addirittura mondiale, a mezzo di sistemi satellitari dedicati multimodali e multifunzionali. Un tale progetto, considerata la non disponibilità attuale di adeguati servizi di posizionamento, comunicazioni e sicurezza, può essere una valida alternativa industriale e tecnologica pan-europea alla supremazia USA. Una chiara normativa e regolamentazione (frequenze, radio, standard, compatibilità ed interoperabilità dei terminali di utente), almeno a livello comunitario, può sicuramente favorire gli sviluppi industriali ed i servizi, non solo nella navigazione marina ed aerea ma anche nei trasporti terrestri. La relativa capacità di sviluppo produttivo è decisamente elevata, soprattutto per quanto riguarda i terminali di utente ed i servizi a valore aggiunto. Tale tematica è anche un importante elemento comune al documento che il Comitato ha emesso relativamente al settore avionico.

5.9. *Telecomunicazioni*

I satelliti, grazie alla loro specifica caratteristica di fornire servizi di TLC a larga banda — piattaforme multimediali — ad alta densità di informazione in tutta l'area di «copertura» prevista (a livello continentale) riescono a raggiungere anche il singolo utente laddove non è possibile alle reti di terra. In particolare una diffusione dei servizi radiomobili è molto più efficace a mezzo satellite che non via rete cellulare di terra.

5.9.1. Inoltre il satellite è un mezzo tipicamente «sovranazionale» che favorisce i collegamenti tra utenti di diverse nazioni, indipendentemente dalle diverse gestioni delle singole reti di terra.

5.10. *Lanciatori*

Va sottolineata, nell'ambito di un coordinamento più efficace della UE, la necessità di sostenere gli sforzi per mantenere le posizioni nei segmenti di mercato coperti attualmente dall'industria europea. È opportuno, inoltre, allargare la gamma di produzione dei lanciatori, in funzione delle prospettive di mercato che prevedono lanciatori riutilizzabili e lanciatori di classe medio-piccola, quale risposta alle crescenti esigenze di lanci singoli per piccoli e medi satelliti destinati a missioni specifiche.

5.11. *Prodotti duali*

È opportuno utilizzare in campo civile i numerosi risultati degli studi effettuati in ambito militare laddove prevedevano efficaci sistemi di osservazione, di controllo e di comunicazioni multimodali (es. studi WEU e NATO).

Bruxelles, 29 gennaio 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: "L'industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida mondiale"»

(98/C 95/04)

La Commissione, in data 30 settembre 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 Sepi, in data 7 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e 4 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione apre con questa discussione un vasto dibattito sull'industria aerospaziale europea per definire una politica industriale che ne aumenti la competitività e il ruolo a livello mondiale.

1.2. Risulta chiara infatti l'importanza fondamentale di questo settore e la necessità di un impegno politico dei governi degli Stati membri per il ruolo decisivo che deve svolgere nello scenario industriale dell'Unione europea.

1.3. La comunicazione arriva in un momento molto opportuno e si colloca coerentemente dopo quella sull'industria della difesa e quella aerospaziale.

1.4. Siamo infatti in un contesto in cui l'industria aerospaziale deve affrontare profondi mutamenti interni ed internazionali, sul piano dei finanziamenti e su quello delle ristrutturazioni aziendali, su quello delle strutture di produzione e su quello dell'innovazione tecnologica [1].

1.5. Il Comitato, avendo già espresso i pareri sulle sfide dell'industria della difesa [2] e dello spazio [3], si limiterà in questo parere ad affrontare soprattutto i problemi dell'industria aeronautica [4], rilevando tuttavia che i tre comparti sono uniti da un vincolo stretto, sia in quanto le imprese e lo sviluppo tecnologico sono grosso modo simili, sia perché i tre comparti stanno vivendo una fase storica caratterizzata da profondi cambiamenti.

1.6. La Commissione coglie con tempestività il contesto mondiale che si fa ogni giorno più inquietante nel settore aeronautico a causa:

a) di una maggiore concorrenza internazionale;

b) di una riduzione dei finanziamenti pubblici;

c) dell'innovazione tecnologica e del dinamismo dei mercati.

1.7. Le imprese devono essere poste in grado, attraverso l'opportuna risposta istituzionale degli Stati e dell'Unione europea, di superare le attuali difficoltà e di far svolgere al settore quel ruolo di impulso economico che lo ha caratterizzato nei precedenti decenni.

1.8. Al riguardo, il Comitato accoglie con estremo favore la dichiarazione, del dicembre 1997, che impegna le industrie europee di Airbus a presentare, entro aprile 1998, un progetto chiaro di riorganizzazione. Il Comitato lo considera una prima espressione della volontà politica dei governi da estendere ad altre industrie ed altri settori.

2. La comunicazione della Commissione

2.1. La Commissione parte dalla constatazione che è senso comune che l'attuale struttura dei mercati «non permetterà che ad un limitato numero di capofila industriali di livello internazionale, di mantenere la loro competitività e il successo commerciale».

---

[1] A questo proposito la Commissione ha approvato, il 12 novembre 1997, il Piano d'azione sull'industria della difesa che avrà effetto anche su questo settore.

[2] Parere del Comitato in merito alla Comunicazione della Commissione «Le sfide cui deve far fronte l'industria europea legata al settore della difesa: Contributo per un'azione a livello europeo» — GU C 158 del 26.5.1997, pag. 32.

[3] Parere del Comitato in merito alla Comunicazione della Commissione «L'Unione europea e lo spazio: Promuovere le applicazioni, i mercati e la competitività dell'industria» (CES 101/98).

[4] Per industria aeronautica si intende sia quella velivolistica che quella per la produzione di elicotteri.

2.2. Oggi la divisione del mercato mondiale per i grossi velivoli commerciali presenta una sorta di duopolio con una quota di mercato del 70 % per la Boeing-McDonnell Douglas e il 30 % per Airbus.

2.3. La comunicazione evidenzia la crescita nella complessità di prodotti aeronautici e la conseguente crescita dei costi e dell'impegno finanziario che rende molto ristretto il novero delle entità che possono affrontarli con la necessaria credibilità. Ne deriva che in nessuno degli Stati membri, presi singolarmente, esistono le condizioni per sostenere questa sfida.

2.4. Gli USA stanno infatti procedendo, sulla base di un'analisi simile, a formidabili processi di fusione di aziende, che stanno portando l'industria americana a concentrarsi intorno a tre grandi poli: Lockheed Martin, Boeing-McDonnell Douglas e Raytheon.

2.5. Queste concentrazioni consentono oltre alla necessaria semplificazione delle scelte manageriali ed alla solidità finanziaria, di far fronte agli andamenti ciclici che caratterizzano il mercato civile e di utilizzare al massimo le sinergie tra i vari comparti.

2.6. In questo quadro, procedendo sempre nell'analisi della situazione americana rispetto a quella europea, la Commissione elenca i vantaggi di cui essa gode per:

a) l'utilizzo anche ai fini civili della spesa per la difesa soprattutto per i prodotti duali e per la R&S;

b) un quadro di regolamentazione unitaria ed un mercato unico completamente realizzato;

c) il sostegno politico-commerciale sul mercato mondiale.

2.7. Di fronte a questa situazione ed all'emergere di nuovi concorrenti nei paesi terzi (Brasile, Giappone, Cina, ecc.), l'industria europea è ancora frammentata e dispersa, con strutture molto più ridotte, incapaci di rispondere a questi processi di razionalizzazione e di concentrazione soprattutto negli USA.

2.8. Sottolineata l'importanza di questa industria nel panorama economico, tecnologico ed occupazionale continentale, la Commissione propone alcune misure ritenute necessarie per affrontare questa situazione.

2.9. La Commissione sottolinea come le soluzioni di collaborazione adottate finora, o quelle che potrebbero profilarsi in futuro a livello internazionale, sono del tutto insufficienti a dare competitività, autonomia e ruolo mondiale all'industria europea in questo nuovo contesto, e che soluzioni nazionali non sono credibili.

2.10. Di qui la proposta di raggruppamenti europei, che come mostra l'esperienza dell'Airbus, è la sola via per raggiungere un certo livello di competitività. A questo punto la Commissione si pone il problema su quale è la soluzione più realistica e promettente tra una concentrazione globale di tutti i gruppi multisettoriali.

2.11. L'opzione della Commissione sembra indirizzarsi verso la soluzione di concentrazioni per settori tecnologici, non perché non ci si renda conto dei vantaggi di una soluzione globale, quanto perché allo stato attuale della situazione, questa soluzione è più realistica e sufficientemente efficace.

2.12. Anche questa soluzione tuttavia esige un formidabile sforzo di ristrutturazione alla quale gli Stati e l'Unione europea devono dare il massimo appoggio in termini di finanziamento della R&S, realizzando un contesto interistituzionale e regolamentare favorevole.

2.13. Infine un'azione particolare deve essere prevista a livello europeo per sostenere l'azione commerciale dell'industria europea nel mondo.

3. **Considerazioni generali**

3.1. Il Comitato si compiace per questo documento che giunge in un momento molto delicato per il settore aeronautico ed è dell'avviso che le industrie nazionali non sono in grado, da sole, in generale di sostenere il livello di concorrenza mondiale.

3.2. Non può tuttavia non rilevare che anche prima della fusione tra Boeing e McDonnell Douglas l'industria europea aveva bisogno di superare il suo stato di frammentazione nazionale e all'interno degli Stati tra le imprese.

3.3. La comunicazione è sintetica e coraggiosa e indica scelte precise di politica industriale con una chiarezza non consueta in altri documenti della Commissione.

3.4. La comunicazione si inserisce perfettamente tra quelle precedenti che riguardavano l'industria della difesa e quella spaziale in senso stretto, facendo emergere a ragione gli stretti legami che esistono tra questi comparti.

3.5. Il Comitato vuole sottolineare questo legame, che deve essere mantenuto per fornire sostegno all'industria velivolistica, caratterizzata da un mercato commerciale soggetto a forti oscillazioni cicliche.

3.6. Tuttavia il Comitato non può non rilevare come la produzione dei velivoli da combattimento non potrà a lungo termine svolgere fino in fondo questo ruolo tradizionale e il settore spaziale difficilmente potrà supplire, date le sue dimensioni. Molto importante è

perciò creare strutture industriali le cui dimensioni consentano di ammortizzare l'altalenanza dei cicli produttivi.

3.7. Il Comitato è d'accordo sulla necessità di una concentrazione e, in definitiva, di favorire la costruzione di un'industria aerospaziale europea, per tutte le ragioni esposte nella comunicazione, ma anche perché questo settore ha un importante ruolo per il mantenimento e la crescita di livelli occupazionali qualitativamente elevati e quindi fondamentali negli equilibri della società e per la competitività dell'economia europea.

3.8. La comunicazione della Commissione trascura la necessità di accompagnare i progetti industriali con una forte azione di formazione professionale omogenea ed europea. In tal senso i fondi strutturali dovrebbero favorire una vasta attività di formazione sia per i giovani che dovranno accedere all'industria aeronautica che per la riqualificazione professionale del personale già assunto.

3.9. Altrettanto importante sarà armonizzare, in ambito europeo, il livello dei corsi di laurea in ingegneria aeronautica magari utilizzando anche in questo campo lo strumento delle «reti tematiche» come già avvenuto per altri settori.

3.10. Il processo di ristrutturazione avrà sicuramente conseguenze sociali importanti, forse anche in alcune regioni sfavorite. L'Unione europea deve essere pronta ad impegnarsi con i suoi fondi strutturali per favorire il reimpiego dei lavoratori e la loro riqualificazione professionale.

3.11. Il finanziamento dei processi di ristrutturazione attraverso gli strumenti comunitari esistenti o da individuare può avere un effetto decisivo in questa fase anche in considerazione dell'analogo sostegno che le imprese del settore ricevono in altri paesi (come negli Stati Uniti, dove si valuta che, senza il sostegno governativo, il processo di ristrutturazione sarebbe stato solo del 20 %, e in Giappone).

3.12. La Commissione è chiamata a sostenere con sempre maggiore impulso la definizione sia di requisiti tecnici comuni che di normative per la gestione e la sicurezza della navigazione aerea. Dovrà essere altresì perseguita una tempestiva armonizzazione tra le normative in uso in ambito internazionale (Europa-Stati Uniti-paesi terzi). Lo sviluppo reciproco di standard tecnici tra l'Europa e gli Stati Uniti consentirebbe senz'altro una diminuzione dei carichi di lavoro ed eviterebbe inutili duplicazioni.

3.13. Una politica commerciale più efficace passa attraverso l'affermazione di un'identità europea a livello internazionale, non solo per quanto riguarda l'industria della difesa, ma anche per quella aeronautica, spaziale, ecc.

3.14. Il Comitato esprime il suo pieno appoggio ad una nuova pianificazione strategica, concordata attraverso un dialogo con l'industria, dotata di nuove funzioni di gestione a livello europeo per la R&S. È questo infatti uno dei punti chiave per l'industria aerospaziale (velivoli civili, militari e spazio).

3.15. Il Comitato ribadisce come ha già fatto per i pareri sull'industria della difesa e quella spaziale, che il rilancio in questi settori potrà avvenire solo se gli Stati membri si impegneranno a fondo in direzione univoca, accettando di darsi obiettivi economici comuni e mettendo a disposizione i loro strumenti.

3.16. Nella prospettiva dell'allargamento dovranno essere inoltre considerati i problemi e le opportunità che potrebbero derivare dall'ingresso di nuovi paesi (Est Europeo).

4. **Considerazioni specifiche**

4.1. Dal documento della Commissione ed anche nell'esperienza americana e dell'Airbus, emerge chiaramente l'esigenza di strutture industriali unificate e ciò presuppone la fusione come obiettivo finale. Ma oggi la fusione tra società europee di diversi paesi è molto ardua. Il varo dello statuto della Spa europea, malgrado le difficoltà che incontra, è perciò molto importante per questo settore.

4.2. Una struttura industriale basata su tre grandi raggruppamenti (velivoli, motori ed equipaggiamenti) ha molti vantaggi, ma determina di fatto un «European champion» per raggruppamento con possibili effetti negativi sul piano della rigidità al cambiamento e di una eccessiva verticalizzazione. Esso appare tuttavia indispensabile per creare un soggetto in grado di competere nel mercato globale.

4.3. Per dare comunque flessibilità al sistema ed incrementare l'occupazione si dovrebbe favorire la crescita di una rete di piccole e medie imprese europee che attivino il decentramento di una parte consistente della produzione, utilizzando anche in altri settori le ricadute tecnologiche. La necessità di un adeguato sostegno al comparto delle piccole e medie imprese depositarie di un elevato contenuto tecnologico è stata del resto ribadita anche in occasione del recente vertice sull'occupazione tenutosi in Lussemburgo, dove sono state altresì previste adeguate misure di finanziamento.

4.3.1. In quest'ottica potrà essere inoltre determinante l'attivazione delle opportune sinergie anche attraverso le università e i centri di ricerca.

4.4. Preoccupazione costante in questo processo di transizione sarà quella di raggiungere alti livelli di efficienza e competitività nei confronti dei principali concorrenti attraverso una tempestiva azione di ristrutturazione individuando obiettivi e politiche commerciali comuni.

4.5. Un forte impulso deve essere dato da parte delle istituzioni dell'UE e dei singoli Stati all'istituzione di un'autorità europea per la sicurezza aerea e di un sistema integrato di controllo del traffico aereo e un livello di infrastrutture a terra in considerazione anche delle esigenze future.

4.6. Una particolare attenzione dovrà essere riservata alle azioni in materia di politica ambientale soprattutto per quanto riguarda gli aeroporti e le loro adiacenze sviluppando le tecnologie in grado di ridurre l'inquinamento sia atmosferico che acustico.

4.7. Per la R& S sarà necessario ampliare le risorse ad oggi disponibili nei programmi specifici e, in particolare, ciò dovrebbe trovare concreta applicazione nel V° programma quadro. Inoltre, un aspetto determinante sarà il trasferimento delle tecnologie dal militare al civile e viceversa sostenendo la ricerca sui prodotti duali. Altrettanto importante sarà l'avvio di programmi comuni di ricerca coordinati a livello europeo utilizzando anche le risorse dei programmi nazionali dei singoli paesi e ipotizzando altresì ulteriori strumenti di intervento da parte dell'UE.

4.8. L'Unione europea dovrebbe inoltre considerare, quale sostegno alle industrie europee di recente ristrutturazione, il finanziamento di programmi comuni quali: un sistema di sorveglianza/monitoraggio integrato (multidisciplinare mare-cielo-terra-spazio) per la sicurezza continentale globale; un sistema di trasporto aereo militare/civile (FLA); un sistema di navigazione satellitare.

4.9. Il Comitato, infine, considerando complessivamente i tre comparti (difesa, spazio e aeronautica) ritiene che per stare alla pari con il sistema di politica industriale americano in settori che richiedono importanti contributi istituzionali e finanziari sia necessario dotarsi di strumenti di finanziamento e di modulazione della spesa pubblica a livello continentale. Ciò presuppone un salto di qualità nel processo politico di integrazione europea.

4.10. È in ogni caso indispensabile assicurare una migliore efficacia dell'apertura dei mercati pubblici che permetta all'industria aerospaziale europea di beneficiare di nuovi sbocchi.

4.11. Il Comitato accoglie con favore la richiesta di consultazione da parte della Commissione di un parere nel merito del nuovo documento sull'industria della difesa [1] e chiede di essere consultato sul prosieguo delle iniziative a sostegno dell'industria aerospaziale.

---

[1] Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sull'«Attuazione della strategia dell'Unione in materia d'industria connessa con la difesa» — (COM(97) 583 def.).

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, all'Istituto monetario europeo ed al Comitato economico e sociale: "Accrescere la fiducia dei consumatori negli strumenti di pagamento elettronici nel mercato unico"»

(98/C 95/05)

La Commissione, in data 4 agosto 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità, 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 7 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Premessa

1.1. La rapida evoluzione delle tecnologie e delle loro applicazioni alle attività economiche ha determinato innovazioni radicali in tutti i campi e in particolare in quello dei sistemi e degli strumenti di pagamento. Nel mondo si sono creati sistemi aperti quali Internet, e una moltitudine di sistemi chiusi, spesso strutturati in modo da divenire interoperabili con quelli esistenti o di futura istituzione. La rete mondiale di comunicazioni, che offre collegamenti a costi sempre decrescenti, ha da tempo superato le barriere fra gli Stati: il «mercato globale» è una realtà pratica ancor prima di essere oggetto di accordi internazionali.

1.2. La Commissione segue con attenzione queste evoluzioni: in particolare negli ultimi tempi essa ha dimostrato una lodevole sensibilità ai problemi sociali e del mercato, allo scopo di favorire la rapida crescita della società dell'informazione come un insieme armonioso e coordinato. Senza dimenticare che certi paesi terzi, il Giappone e soprattutto gli Stati Uniti, godono di un vantaggio in termini di ricerca, di produzione industriale e talvolta di soluzioni applicative [1], la Commissione intende creare le premesse normative e regolamentari affinché l'Europa possa sviluppare una propria politica che la porti alle posizioni di primo piano che le competono.

1.3. Nello specifico campo delle tecniche applicative la Commissione ha pubblicato un documento di fondamentale importanza, la Comunicazione «Un'iniziativa europea in materia di commercio elettronico» [2], che traccia le linee di azione strategiche e regolamentari per consentire al commercio europeo di approfittare delle «nuove» tecnologie. Tale documento stabilisce un collegamento fra il commercio elettronico e i sistemi di pagamento: la Commissione considera questi ultimi, a giusto titolo, fra i «settori chiave» dell'interoperabilità globale [3].

1.4. I pagamenti, di qualsiasi natura e tipo, costituiscono nel loro insieme un sistema a se stante, separato dagli altri in quanto investe una gamma di prodotti e di soluzioni legati, oltre che al commercio, a settori diversi (mercati dei capitali e dei cambi, mercati mobiliari). I singoli mercati, diversi fra loro per caratteristiche e finalità, hanno una caratteristica comune: necessitano di un'elevata protezione del pubblico che ne è l'utilizzatore finale. La vigilanza sulla solidità del sistema e dei singoli operatori finanziari è affidata alle banche centrali e altri organismi pubblici; ma occorre anche un controllo dei comportamenti dei singoli attori nei confronti dei consumatori. Sotto quest'ultimo aspetto l'azione della Commissione è particolarmente sostenuta; la Comunicazione oggetto del presente parere ne costituisce la prova evidente.

1.5. La Comunicazione costituisce l'evoluzione del pensiero della Commissione in materia di mezzi e di sistemi di pagamento elettronici, particolarmente negli aspetti che riguardano le relazioni fra emittenti di strumenti di pagamento elettronici ed i loro utilizzatori. Essa si conclude con una raccomandazione, che costituisce l'aggiornamento delle disposizioni, e la loro applicazione a nuovi prodotti, di una precedente raccomandazione [4] i cui principi, peraltro, hanno provato nel tempo la loro validità.

2. Introduzione

2.1. Dalla prima Comunicazione del gennaio 1987 [5] sono ormai passati dieci anni: un periodo relativamente

---

(1) Cfr. Comunicazione della Commissione «La competitività delle industrie europee del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», COM(97) 152 def. del 16.4.1997 — GU C 19 del 21.1.1998, pag. 1.

(2) COM(97) 157 del 16.4.1997 — GU L 208 del 2.8.1997, punti 47-49; Parere del 29 ottobre 1997 — GU C 19 del 21.1.1998.

(3) Vedi la Comunicazione di cui alla nota 1, Sintesi, par. II, nonché la Comunicazione citata al punto 1.3.

(4) Raccomandazione della Commissione 88/590/CEE, del 17 novembre 1988, concernente i sistemi di pagamento, in particolare il rapporto fra il proprietario della carta e l'emittente della carta — GU L 317 del 24.11.1988.

(5) «Una prospettiva per l'Europa: le carte elettroniche di pagamento», COM(86) 754.

breve che peraltro è caratterizzato da una profonda evoluzione dei prodotti allora considerati «nuovi» (carte di credito e di debito) e dalla nascita di altri (home banking, carte prepagate) che all'inizio non esistevano o erano allo stadio di sperimentazione. Gli strumenti di pagamento diversi dal denaro contante sono ormai entrati nell'uso quotidiano della maggioranza dei cittadini e degli operatori economici e costituivano, già nel 1995, il 13,5 % del totale dei pagamenti nella media europea — ma con percentuali notevolmente più alte in alcuni paesi.

2.2. Il documento della Commissione classifica in due distinte categorie i «prodotti innovativi» che sono stati progressivamente introdotti nel frattempo:

— prodotti con accesso al conto bancario: sono compresi in questa categoria gli strumenti che consentono un accesso a distanza ad un conto tenuto presso un'istituzione finanziaria; questa categoria comprende le applicazioni di home banking e di phone banking [1], nonché le tradizionali carte di pagamento;

— prodotti di «moneta elettronica»: comprendono gli strumenti nei quali il valore monetario viene caricato su una carta a banda magnetica o a microprocessore (carte prepagate), oppure nella memoria di un elaboratore («ciber-moneta»).

2.3. Il Comitato ritiene che questa classificazione — importante ai fini delle regolamentazioni — sia insoddisfacente in quanto lascia nel dubbio in quale delle due categorie debbano essere classificate le carte prepagate di emissione bancaria. Esse consentono l'accesso a distanza ad un conto bancario, anche se tale accesso è limitato alla sola fase del carico del valore: sotto tale profilo, esse farebbero parte della categoria dei «prodotti con accesso al conto bancario». Queste carte, peraltro, non consentono alcun ulteriore accesso al conto nella fase di loro utilizzazione.

2.4. A proposito di accesso al conto, il Comitato osserva che soltanto una volta, a proposito della classificazione di cui al punto, il documento della Commissione parla di «conto presso un'istituzione finanziaria [2]». In tutte le numerose volte nelle quali l'argomento viene rievocato in seguito, e nella Raccomandazione stessa, si parla semplicemente di «conto» senza ulteriori specifiche. Poiché la raccolta di depositi, e quindi l'apertura di conti, è riservata alle istituzioni finanziarie debitamente autorizzate [3], è necessario un chiarimento, e cioè se l'omissione è voluta oppure se per «conti» si debbano sempre intendere quelli aperti presso istituzioni finanziarie. Il chiarimento è di fondamentale importanza per comprendere se quando si parla di «carte che consentono l'accesso al conto» si intende parlare di carte di emissione bancaria oppure anche di carte eventualmente emesse da istituzioni non bancarie. Visto che la raccolta di fondi da parte di queste ultime è, almeno per il momento, illegale, il Comitato si attiene alla prima delle due interpretazioni.

2.5. La Commissione rileva che alla fine del prossimo decennio una parte significativa del commercio al dettaglio transiterà su Internet, provocando una pressione competitiva sugli agenti finanziari nell'offerta di mezzi di pagamento sempre più semplici, sicuri ed efficienti. Il Comitato osserva che, se l'Europa vuole raccogliere la sfida americana come affermato dalla Comunicazione sul commercio elettronico, lo sviluppo dei traffici su Internet e simili dovrà avvenire molto prima della fine del prossimo decennio. In materia di sicurezza, un deciso passo avanti è stato compiuto con l'adozione del sistema SET (Secure Electronic Transactions); altre innovazioni sono in corso o in progetto. I mezzi di pagamento, inoltre, devono diventare progressivamente anche più economici non solo come risultato della concorrenza fra agenti finanziari ma anche della concorrenza fra i fornitori di servizi di rete.

3. **Scopo e contenuti**

3.1. Come già accennato nel precedente punto, la Commissione stabilisce un legame fra i mezzi di pagamento ed il commercio elettronico, sottolineando che l'esistenza di sistemi sicuri e trasparenti faciliterà, fra l'altro, il passaggio alla moneta unica. A questo proposito, il Comitato ricorda che nel proprio parere sul «Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica» [4], rilevando che le carte «costituiscono la soluzione più semplice e flessibile», aveva chiesto alla Commissione di incoraggiarne l'utilizzo. Tale richiesta è ancora valida: occorre evitare che costi e/o appesantimenti burocratici costituiscano un ostacolo o un freno all'utilizzo di tali prodotti da parte dei consumatori.

3.2. La Commissione identifica quindi quattro aree principali di intervento nel campo dei sistemi di pagamento: la definizione di un quadro di supervisione sugli emittenti, la promozione della fiducia dei consumatori, la fissazione di chiare regole di concorrenza, l'incremento della sicurezza e la repressione delle frodi. Di questi argomenti, il secondo è sviluppato nella raccomandazione inclusa nella Comunicazione stessa; gli altri fanno parte di programmi a breve termine, che dovrebbero completare il quadro regolamentare dei sistemi di pagamento, almeno sino a che le evoluzioni in atto e a venire non ne consiglieranno la revisione.

3.3. La prima area di intervento è costituita dalla definizione di un quadro di supervisione appropriato

---

[1] «home banking»: accesso al conto tramite un terminale del tipo personal computer (o Minitel in Francia); «phone banking»: accesso tramite telefono.

[2] COM(97) 353 def. introduzione, pag. 2.

[3] 1ª e 2ª Direttiva bancaria, 77/780/CEE e 89/646/CEE.

[4] Parere del 26 ottobre 1995, punto 5.4.3.3 — GU C 18 del 22.1.1996.

per l'emissione di moneta elettronica, al fine di assicurare la stabilità e la solidità degli emittenti. Una proposta di direttiva in questo senso sarà presentata entro la fine del 1997. Il Comitato non intende entrare nel merito, almeno sino a che la proposta non sarà conosciuta; ma ritiene di dover sottolineare sin d'ora che la direttiva dovrà ispirarsi al concetto che in materia la protezione del consumatore deve avere la priorità su ogni altra considerazione. La fiducia nella moneta emessa dallo Stato è assoluta; altrettanto deve esserlo nei confronti della moneta elettronica o virtuale. La solidità degli emittenti, la loro capacità di far fronte agli impegni presi sia nei confronti dei consumatori e degli accettanti, e l'efficienza dei controlli non devono in nessun modo essere messi in causa.

3.4. Altra area è quella di una chiara applicazione delle regole di concorrenza, al fine di assicurare un equo bilancio fra l'interoperabilità ed una sana e vigorosa concorrenza. L'interoperabilità fra diversi strumenti di pagamento è in funzione della compatibilità tecnica ed operativa fra di essi, ma essa dipende a sua volta da accordi fra operatori. La Commissione presenterà un documento nel corso del 1998, che sarà una guida per le istituzioni finanziarie, per gli accettanti e per i consumatori. Il Comitato richiama l'attenzione sul contenuto dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato, che soprattutto in questa materia deve essere di guida nell'approccio da adottare: ogni accordo deve essere valutato in funzione del beneficio che il mercato ne ritrae, sia in termini di progresso tecnico che in funzione di minori oneri e di maggiore sicurezza per il consumatore.

3.5. Un ulteriore campo di azione è costituito dai mezzi da adottare per la lotta contro il rischio di uso fraudolento e di contraffazione, migliorando la sicurezza. La Commissione richiama l'attenzione sulla necessità che i mezzi di pagamento elettronici siano sicuri quanto possibile. Non sono necessari incitamenti in questo senso, dato che il problema della frode è quello che già maggiormente preoccupa gli emittenti. Nonostante gli importanti investimenti in ricerca e in soluzioni pratiche, evidenziati dai bilanci, le loro perdite ascendono ogni anno a centinaia di milioni di dollari. Senza che gli emittenti debbano abbassare la guardia, la soluzione va ricercata in altre direzioni.

3.6. Il Comitato si è in passato pronunciato sull'argomento: la sicurezza intrinseca trova i suoi limiti nei costi e nel fatto che le organizzazioni criminali dispongono di mezzi imponenti per aggirare le misure di sicurezza; il loro fine non è solo quello di trarre benefici dalla frode, ma anche di riciclare il denaro proveniente da attività illecite. Non è quindi la sicurezza intrinseca — già soddisfacente — che va ricercata, ma piuttosto la lotta alle organizzazioni criminali.

3.7. Nel parere sul «Libro verde sulle modalità pratiche per l'introduzione della moneta unica» [1], il Comitato sottolineava la necessità che le frodi compiute attraverso la moneta e i mezzi alternativi alla moneta fossero oggetto «di un approccio del tutto nuovo»: non più di lotta alla falsificazione o alla frode, ma di lotta alla criminalità organizzata. Lo stesso concetto — e lo stesso incitamento alla Commissione — è stato ripetuto in un successivo parere [2].

3.8. Il Consiglio di Amsterdam ha adottato un Piano d'azione contro il crimine organizzato [3], chiedendo alla Commissione ed al Consiglio di prendere iniziative — entro la fine del 1998 — in materia di strumenti di pagamento, inclusi quelli elettronici [4]; il Comitato si compiace di rilevare che l'approccio da esso suggerito è quello stesso adottato dal Consiglio, ma si domanda se proprio sia necessario un anno e mezzo per redigere almeno uno schema di proposta. La Commissione ha accolto l'invito del Consiglio dichiarando che essa «accerterà la necessità di iniziative in quest'area»: un tono troppo prudente, che mal si concilia con l'evidente — ed urgente — bisogno di un'adeguata legislazione.

3.9. La Commissione annuncia infine una riflessione che potrebbe portare alla modifica di una precedente raccomandazione [5] riguardante principalmente i rapporti fra emittenti ed accettanti di mezzi di pagamento. Una revisione potrebbe in effetti rendersi necessaria alla luce delle evoluzioni recenti e previste.

4. Una guida per emittenti e utilizzatori

4.1. La Commissione ha ritenuto necessario rivedere la Raccomandazione del 1988 al fine di tener conto del nuovo panorama. Essa si ispira al principio di promuovere la fiducia del consumatore negli strumenti di pagamento elettronici attraverso una equa ripartizione degli obblighi fra emittenti e utilizzatori. Gli aspetti di maggiore interesse per i consumatori sono soprattutto quelli che riguardano le responsabilità in caso di furto o di smarrimento, nonché l'onere della prova, la completezza dell'informazione e le procedure di ricorso.

4.2. La Comunicazione ricorda inoltre lo sviluppo, dal 1988 ad oggi, della nuova generazione di «prodotti di moneta elettronica», intendendo per tali le carte

---

[1] Parere del 26.10.1995, punti da 7.11. a 7.14 — GU C 18 del 22.1.1996.

[2] Parere del 31 ottobre 1996 in merito alle «Implicazioni per il mercato della legislazione e delle regolamentazioni necessarie per la transizione alla moneta unica» — GU C 56 del 24.2.1997, punti da 5.2.1 a 5.2.5.

[3] GU C del 28.4.1997, GU C 251 del 15.8.1997.

[4] GU C del 28.4.1997, capitolo VI.

[5] Raccomandazione della Commissione 87/598/CEE dell'8 dicembre 1987 relativa ad un codice europeo di buona condotta in materia di pagamento elettronico (relazioni fra istituti finanziari, commercianti, prestatori di servizio e consumatori) — GU L 365 del 24.12.1987.

prepagate e il valore caricato in una memoria di computer. Viene tuttavia osservato che nell'attuale fase di relativamente recente sviluppo di questi prodotti è necessario «evitare di imporre eccessivi gravami burocratici» per non pregiudicarne la crescita e ostacolare l'innovazione. La Raccomandazione del 1988 (che già copriva le carte di pagamento tradizionali ed elettroniche, lo home banking e il phone banking — quest'ultimo non esplicitamente citato) è stata quindi estesa ai prodotti di moneta elettronica ricaricabili che hanno un possibile legame con il conto: in pratica, almeno sino ad oggi, le carte prepagate di tipo bancario. Rimangono quindi fuori dalla portata della Raccomandazione le carte prepagate monouso e non ricaricabili, del tipo delle carte telefoniche, per i pagamenti di pedaggi autostradali, ecc.

4.3. Tenendo conto della dichiarata necessità di permettere lo sviluppo delle carte prepagate senza appesantimenti burocratici, la Commissione ha peraltro voluto limitare la portata delle norme a quelle di diretto interesse per il consumatore, in particolare le informazioni ex ante, alcuni (limitati) obblighi in materia di responsabilità dell'emittente, le procedure di ricorso. Viene peraltro rivolto un invito agli emittenti affinché essi decidano volontariamente di adottare anche le norme dalle quali essi sono esentati.

4.4. Il Comitato è d'accordo sull'approccio descritto ai precedenti punti 4.2 e 4.3. Ritiene peraltro che rivesta un certo interesse per il consumatore l'approfondimento dei possibili motivi — oltre a quelli dichiarati — che hanno determinato l'esclusione dalla Raccomandazione delle carte prepagate non ricaricabili. Tali carte conoscono una vasta diffusione fra i consumatori; le loro caratteristiche sono il basso valore unitario che rende la perdita o il furto un evento economicamente sopportabile, l'anonimità dell'uso e la loro trasmissibilità (non occorre un PIN), il basso costo, reso possibile dall'impiego di apparecchiature off-line. Pur tenendo conto di qualche possibile inconveniente (ad es. la smagnetizzazione della banda) o di taluni abusi (ad es. data di scadenza della carta e non rimborsabilità), la Commissione ha evidentemente considerato che la praticità dello strumento e la tenuità dei valori in causa non richiedono una regolamentazione.

4.5. Il Comitato accetta questa impostazione, ma chiede alle autorità europee e nazionali, nonché alle organizzazioni dei consumatori, di vigilare affinché eventuali inconvenienti ed abusi vengano rimossi caso per caso. Invita quindi la Commissione a controllare l'evolversi del mercato, decidendo a tempo debito se sia il caso o meno di intervenire con provvedimenti normativi.

4.6. La Comunicazione conclude con un invito agli emittenti a conformarsi alle prescrizioni della raccomandazione entro il termine del 31 dicembre 1998, ed agli Stati membri affinché controllino la messa in opera di adeguate procedure di ricorso per regolare i litigi fra utilizzatori ed emittenti. La raccomandazione (articoli 10 e 11 — cfr. più oltre il punto 5.13) adotta peraltro un approccio differente.

5. **La raccomandazione**

5.1. Poiché la raccomandazione è già stata adottata dalla Commissione il 30 luglio 1997 [1], il Comitato limita i propri commenti ai problemi che a suo avviso meritano una riconsiderazione in vista di un'eventuale futura revisione del documento. Un'attenzione particolare viene peraltro dedicata alle norme che riguardano i nuovi prodotti inclusi nella raccomandazione, e cioè i prodotti di moneta elettronica.

5.2. *Articolo 1, paragrafo 1, lettera a)*

Secondo il testo, la raccomandazione si applica «ai trasferimenti di fondi, diversi da quelli ordinati ed eseguiti dalle istituzioni finanziarie, effettuati per mezzo di uno strumento di pagamento elettronico». I trasferimenti esclusi sembrano essere bonifici bancari, che nelle loro applicazioni transfrontaliere sono oggetto di apposita Direttiva; ma potrebbero anche includere i bonifici ordinati da un cliente alla propria banca per via elettronica. Il Comitato ritiene che la definizione non sia sufficientemente chiara.

5.3. Così come si legge, la definizione include infatti tutti i trasferimenti di fondi effettuati con qualsiasi strumento di pagamento elettronico: carte di pagamento, carte prepagate, home banking e phone banking. Nel caso dei bonifici di cui al punto precedente, tenuto conto che si tratta di pagamenti ordinati ma non effettuati, si dovrebbe concludere che tali tipi di operazioni sono esclusi dallo scopo della raccomandazione e, d'altra parte, queste operazioni sono coperte dall'apposita direttiva sui trasferimenti di fondi. Tuttavia, questo aspetto dovrebbe essere meglio chiarito per evitare difficoltà di interpretazione.

5.4. Il Comitato rileva inoltre che nello stesso articolo esiste una incongruenza di termini e di contenuti: concordemente con il titolo della raccomandazione («Raccomandazione della Commissione riguardante le transazioni a mezzo di strumenti di pagamento elettronici»), le sole transazioni prese in esame sono i trasferimenti di fondi effettuati con «strumenti di pagamento elettronici»: il terzo «considerando», al contrario, ricorda che la portata della normativa include le transazioni non elettroniche per mezzo di una carta di pagamento. Né

[1] GU L 208 del 2.8.1997.

l'articolo in questione né il resto del testo fanno cenno a transazioni diverse da quelle elettroniche. Rimane quindi il dubbio se la normativa applicabile alle transazioni di tipo «cartaceo» sia quella attuale oppure quella della precedente Raccomandazione 88/590/CEE.

5.5. La Commissione ha in seguito chiarito che la raccomandazione di cui al precedente punto 5.4 è sostituita dalla presente; il Comitato ne prende atto, ma deve segnalare che, se così è, l'incongruenza diventa una grave omissione. Facendo uno sforzo di interpretazione, si potrebbe ammettere che le carte di pagamento con accesso al conto siano implicitamente comprese. Ma, comunque lo si legga, il testo dell'articolo 1(1), combinato con le definizioni dell'articolo 2, punti (a) e (b), esclude le carte di tipo non bancario tradizionali, per le quali non esiste un «accesso al conto», e quelle, elettroniche o non elettroniche, emesse da organismi commerciali. In quest'ultimo caso, i fondi eventualmente anticipati dal consumatore costituiscono semmai un «deposito», ma non un «conto» nel senso tecnico della parola.

5.5.1. La conclusione delle precedenti considerazioni è che la definizione della portata della raccomandazione va riveduta al più presto in modo da coprire i «vuoti» che sono stati involontariamente creati. La raccomandazione dovrebbe infatti comprendere tutti gli strumenti di pagamento, elettronici o meno, da chiunque emessi [ferme rimanendo le esclusioni previste nell'ultima frase del terzo «considerando» e le deroghe di cui all'articolo 1(2)]. Se questa è l'intenzione della Commissione, una diversa e più chiara redazione dell'articolo 1(1) diventa necessaria.

5.6. *Articolo 1, paragrafo 2*

In deroga al precedente paragrafo 1, gli strumenti di moneta elettronica (carte prepagate) sono esclusi da una serie di prescrizioni:

— articolo 4, paragrafo 1: obbligo di fornire al portatore informazioni sulle transazioni effettuate;

— articolo 5, lettera b), secondo e terzo trattino: obbligo del portatore di notificare le transazioni non autorizzate, errori o irregolarità;

— articolo 6: responsabilità del portatore, e in particolare la limitazione dei danni a 150 ECU;

— articolo 7, paragrafo 2, lettere c), d), e) (primo trattino): obbligo dell'emittente di tenere la registrazione delle transazioni e onere della prova a suo carico;

— articolo 8, paragrafi 1, 2 e 3: responsabilità dell'emittente in caso di mancata o difettosa esecuzione di un ordine;

— articolo 9, paragrafo 2: obbligo dell'emittente di adottare misure opportune per impedire un utilizzo ulteriore in caso di furto, perdita o uso fraudolento.

5.6.1. Tenuto conto delle caratteristiche di funzionamento degli strumenti di moneta elettronica, il Comitato ritiene che questa normativa sia realisticamente accettabile, mantenendo peraltro le riserve espresse al seguente punto 5.11.

5.7. L'ultima frase del paragrafo 2 dell'articolo 1 offre peraltro un motivo di perplessità: esso stabilisce infatti che «qualora lo strumento di moneta elettronica [carta prepagata] sia utilizzato al fine del caricamento e scaricamento di valore mediante accesso a distanza al conto del titolare, la presente raccomandazione si applica interamente». Nella prima e nella seconda parte del paragrafo si parla sempre dello stesso strumento, la carta prepagata bancaria, che ha sempre un accesso al conto: esso viene dapprima esentato da certi obblighi (prima frase — v. punto 5.6), e poi assoggettato (seconda frase). La contraddizione è evidente, ma è probabilmente dovuta ad un'impropria redazione di un concetto corretto.

5.8. Il concetto al quale la Commissione si è esplicitamente ispirata è che la protezione dell'accesso al conto è importante (terzo «considerando» della raccomandazione). Tuttavia, come ricordato nel precedente punto , la relazione con il conto esiste nella sola fase di carico (o scarico) della carta, mentre il suo successivo utilizzo è svincolato da qualsiasi ulteriore relazione: il funzionamento, a questo punto, diviene identico per tutti i tipi di carte prepagate, siano esse di tipo bancario, telefonico, ecc. La raccomandazione ha adottato questo approccio e il Comitato si dichiara d'accordo.

5.9. *Articolo 4, paragrafo 2*

Questo articolo prescrive che l'emittente di carte prepagate fornisca al portatore la possibilità di verificare le ultime cinque operazioni e l'importo ancora esistente sulla carta. Mentre quest'ultima prescrizione non pone problemi, l'indicazione delle ultime cinque operazioni si confronta ad una impossibilità tecnica per la maggior parte delle carte, funzionanti off-line e senza autentica con un codice (PIN). Il Comitato suggerisce una redazione del paragrafo in questione in forma più realistica, limitando il rispetto della norma ai casi nei quali le caratteristiche tecniche del sistema lo permettano. Sistemi del genere già esistono o sono allo studio: si basano su soluzioni più sofisticate e probabilmente più costose, ma offrono attraverso la concorrenza la possibilità di scelte consapevoli da parte dei consumatori.

5.10. *Articolo 5, lettera b)*

Nel primo trattino si prescrive che il portatore di uno strumento di pagamento elettronico o del codice di autenticazione (PIN), ne notifichi all'emittente il furto o la perdita, ma esenta le carte prepagate («strumenti

di moneta elettronica») dall'osservanza delle norme elencate nel secondo e terzo trattino, riguardanti la notifica di operazioni non autorizzate e di errori o irregolarità nella tenuta del conto. È stato quindi tenuto conto delle caratteristiche tecniche delle carte prepagate: controprova della necessità di una migliore formulazione (v. punto 5.7) dell'ultima parte dell'articolo 1, paragrafo 2.

5.11. *Articolo 6*

Questo articolo prescrive — come già nella precedente Raccomandazione — le responsabilità del portatore in caso di furto o perdita di uno strumento di pagamento elettronico. Queste norme non riguardano le carte prepagate: la portata pratica di questa esenzione è che il consumatore dovrà sopportare le conseguenze della loro perdita o del furto. Tuttavia, tenuto conto del tenue valore massimo caricabile, nella peggiore delle ipotesi il danno sarà limitato all'importo ancora esistente sulla carta, vale a dire normalmente sotto i 150 ECU. Il consumatore è tuttavia protetto contro ulteriori tentativi di ricaricare la carta a debito del suo conto, in base al combinato disposto degli articoli 7 e 8. In definitiva, le carte prepagate presentano vantaggi ma anche possibili inconvenienti: è quindi necessario che il consumatore ne sia chiaramente ed esplicitamente avvertito per iscritto.

5.12. *Articolo 8, paragrafo 4*

La norma di questo articolo, riguardante specificamente le carte prepagate, prescrive che l'emittente sia responsabile per la perdita dell'importo esistente o per la difettosa esecuzione di una transazione. Essa è di impossibile applicazione per le versioni — oggi prevalenti — che usano sistemi off-line senza codice di identificazione, ma rimane valida per quei sistemi (cfr. punto 5.9) le cui caratteristiche tecniche lo permettano.

5.12.1. Dalle considerazioni precedenti deriva, secondo il Comitato, la necessità di stabilire un limite massimo di importo caricabile su una carta prepagata, ad evitare che la sua perdita causi gravi danni al suo proprietario. Il limite di 150 ECU, già ritenuto come una «perdita ragionevolmente sopportabile» per il consumatore, dovrebbe essere preso in seria considerazione. È inoltre da ricordare che gli strumenti di moneta elettronica, con loro potenziale capacità di trasferire valore «da carta a carta» senza intermediari, si prestano ad essere utilizzati per il riciclaggio di fondi. Tale uso illecito sarebbe ostacolato dal limitato importo caricabile: la difesa contro la criminalità si aggiunge, come ulteriore valido motivo, alla protezione del consumatore.

5.13. *Articolo 11*

Contrariamente a quanto dichiarato nella Comunicazione (cfr. punto 4.6), la raccomandazione viene indirizzata ai soli Stati membri affinché essi mettano in opera le misure necessarie perché gli emittenti di strumenti di pagamento elettronico si conformino alle disposizioni. Il Comitato mette in guardia la Commissione contro questo tipo di approccio, che potrebbe portare a una difformità di soluzioni nei singoli paesi: un'eventualità non improbabile, viste talune non trascurabili incertezze di interpretazione.

5.14. Il Comitato ritiene di dover richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che in nessun punto della Comunicazione o della raccomandazione viene chiarito se la precedente Raccomandazione 88/590/CEE rimane valida per gli strumenti di pagamento non elettronici, che non vengono mai citati nel presente documento.

5.15. Come considerazione finale, il Comitato osserva che la raccomandazione è basata su classificazioni: strumenti di pagamento elettronici, strumenti con accesso a distanza, strumenti di moneta elettronica. I prodotti esistenti sono talora di incerta attribuzione, ma comunque le loro diverse caratteristiche impongono tali e tante distinzioni, esenzioni ed inclusioni da rendere di difficile consultazione una regolamentazione comune. Il Comitato si chiede se non sarebbe il caso di dare una migliore organicità e chiarezza all'intera materia, tenendo conto della tipicità di ogni singolo strumento e redigendo norme separate per ciascuno di essi. E, visto che ciascun prodotto ha un nome, meglio sarebbe individuarlo come tale: ne guadagnerebbe la chiarezza delle norme, a vantaggio soprattutto dei consumatori, per i quali il linguaggio tecnico ha ben poco significato.

Bruxelles, 28 gennaio 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 "Superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci"»

(98/C 95/06)

La Commissione, in data 3 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Kritz, in data 16 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 119 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Antefatti

1.1. A partire dal 1970, il traffico merci su rotaia ha registrato un calo, calcolato in tonnellate/chilometro, pari al 25 % circa; nello stesso periodo, il mercato del trasporto merci è aumentato invece complessivamente del 70 %. Ciò significa che la quota di mercato detenuta dal trasporto merci su rotaia è diminuita fino a raggiungere il 15 % circa del volume complessivo di merci trasportate su strada, su rotaia, per via navigabile interna e per condotta sul territorio dell'Unione europea. Se tale tendenza dovesse proseguire nei prossimi dieci anni, la quota detenuta dal trasporto su rotaia è destinata a raggiungere il 9 %, mentre il mercato del trasporto merci crescerà ancora del 30 %.

1.2. Si tratta di cifre complessive, che forniscono tuttavia un quadro fin troppo scuro delle prestazioni fornite attualmente dalle ferrovie europee. Non tutte le merci sono adatte per essere trasportate su rotaia; visto che, in effetti, gran parte del traffico merci in Europa avviene sulle brevi distanze (inferiori a 250 chilometri) e sotto forma di partite di dimensioni limitate, esso risulta di norma poco appropriato per il trasporto su rotaia.

1.3. Il traffico merci sulle lunghe distanze, da parte sua, è aumentato, ma le ferrovie non sempre sono state in grado di offrire servizi competitivi. Ciò suscita forti preoccupazioni dal momento che la rotaia è «ideale» per il trasporto di grosse partite di merci sulle lunghe distanze.

1.4. Il trasporto merci sulle lunghe distanze comporta in genere in Europa l'attraversamento delle frontiere nazionali. L'impostazione prevalentemente nazionale dei sistemi ferroviari europei ostacola da sempre le operazioni transfrontaliere. Tali sistemi mancano in una certa misura di interoperabilità tecnica. Gli orari dei treni a percorrenza internazionale sono spesso difficili da conciliare con le esigenze di trasporto a livello nazionale. Non tutte le imprese ferroviarie nazionali mostrano un interesse commerciale sufficiente nei confronti del trasporto merci internazionale. Esse non sembrano conoscere le esigenze del mercato europeo, né sono organizzate in modo tale da approfittare delle occasioni che nascono via via.

1.5. Nel luglio 1996 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco «Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie» [1] il cui obiettivo principale era arrestare il declino del trasporto di merci e passeggeri su rotaia in Europa. La strategia introduce una nuova forma di ferrovia strutturata in modo da rispondere alle esigenze dell'utenza. Per rilanciare le ferrovie è prevista fra l'altro la creazione di un certo numero di «superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci» atte a far fronte ai problemi specifici delle operazioni transfrontaliere di trasporto merci su rotaia.

1.6. Il concetto di «superstrada ferroviaria transeuropea per il trasporto merci» viene introdotto per la prima volta dal gruppo di esperti nominato dal Commissario Kinnock allo scopo di analizzare il futuro delle ferrovie nel mercato dei trasporti europeo. Nella relazione pubblicata dal gruppo nel giugno 1996 si attribuiva la massima priorità alla creazione di un certo numero di corridoi ferroviari per il trasporto merci in cui fosse possibile adottare in tempi brevi provvedimenti che consentissero alle ferrovie di offrire servizi competitivi («Il futuro delle ferrovie in Europa», giugno 1996). Va aggiunto che il gruppo di esperti era costituito da utenti dei servizi di trasporto, operatori e lavoratori del settore ferroviario in rappresentanza dei loro interessi personali.

2. Il documento della Commissione

2.1. Con il termine «superstrade ferroviarie per il trasporto merci» si intendono corridoi o itinerari da destinare al trasporto merci su rotaia a livello internazionale. A tal fine è previsto l'utilizzo delle linee già esistenti, ma secondo criteri di maggior efficienza rispetto al passato, migliorando cioè i percorsi (orari) ferroviari e riducendo i tempi di attesa alle frontiere.

2.2. Il concetto di superstrada è incentrato su un'infrastruttura ferroviaria per la quale si devono adottare nuove modalità più efficaci in termini di pianificazione, ripartizione, gestione e tariffazione dei percorsi transfrontalieri.

2.3. Il concetto di superstrada ferroviaria transeuropea per il trasporto merci si fonda sulla realizzazione volontaria delle superstrade da parte dei gestori delle infrastrutture e degli Stati membri. La comunicazione della Commissione va intesa come una raccomandazione su come mettere a punto tali superstrade.

---

[1] COM(96) 421 def. — Parere del CES: GU C 206 del 7.7.1997, pag. 23.

2.4. Quanto al loro funzionamento, la Commissione formula le seguenti conclusioni:

— l'accesso alle superstrade deve essere equo, imparziale e non discriminatorio per tutti gli operatori ferroviari in possesso di una licenza rilasciata nella Comunità;

— i criteri per la concessione di licenze che permettano agli operatori ferroviari di operare su una superstrada dovranno essere in linea con i principi stabiliti dalla Direttiva 95/18/CE [1];

— i criteri per la ripartizione delle capacità delle infrastrutture ferroviarie e per la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura dovranno ottemperare al disposto della Direttiva 95/19/CE [2];

— le superstrade dovranno, nel rispetto delle normative nazionali, essere aperte al cabotaggio;

— l'accesso ai terminal merci deve essere equo, imparziale e non discriminatorio per tutti gli operatori ferroviari, gli autotrasportatori e gli operatori delle vie navigabili.

2.5. Una superstrada è costituita da due o più infrastrutture nazionali. Allo scopo di agevolare e semplificare l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie, la Commissione propone la creazione, ad opera dei responsabili delle infrastrutture, di uno «sportello unico» per ciascuna superstrada. Le principali mansioni di questo punto di contatto unico per gli operatori ferroviari saranno le seguenti:

— individuare la capacità disponibile sulla superstrada in questione;

— procedere all'attribuzione dei percorsi;

— imputare i diritti dovuti dagli operatori ferroviari per l'utilizzo della superstrada;

— tenere sotto controllo permanente la superstrada e verificarne le prestazioni.

2.6. Attualmente l'attribuzione dei percorsi ferroviari per il trasporto merci internazionale si effettua essenzialmente su scala nazionale. Le prestazioni scadenti del trasporto merci internazionale su rotaia sono dovute di frequente alle discrepanze fra un orario nazionale e l'altro. Al momento di attribuire i percorsi ferroviari, inoltre, alle merci viene spesso attribuita bassa priorità. La Commissione sottolinea pertanto l'importante funzione che lo sportello unico potrebbe svolgere, quella cioè di creare percorsi vantaggiosi per gli operatori ferroviari e i caricatori soprattutto in termini di tempi di percorrenza richiesti. È anche importante accelerare le decisioni in materia di attribuzione dei percorsi ferroviari. Per i percorsi regolari, la decisione andrà presa entro sette giorni lavorativi, per quelli straordinari entro un giorno lavorativo.

2.7. Nella maggior parte dei paesi, gli operatori ferroviari devono pagare dei diritti per l'utilizzo delle infrastrutture. La Commissione tiene a sottolineare che il calcolo dei diritti dovrebbe essere effettuato in modo non discriminatorio, trasparente e semplice. Sarebbe opportuna una certa flessibilità nel definire tali diritti in modo da garantire la loro competitività rispetto al trasporto merci su strada.

2.8. L'esistenza del mercato unico europeo dovrebbe eliminare qualunque ragione di effettuare controlli ai valichi di frontiera interni. Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a sopprimere i controlli doganali, fitosanitari e di sicurezza dove ancora esistono. Dovrebbe esserci un riconoscimento reciproco dei controlli condotti nello Stato d'origine.

3. **Azioni pratiche intraprese**

3.1. Le superstrade possibili dovrebbero soddisfare due criteri fondamentali: essere in primo luogo vantaggiose in termini commerciali per i caricatori e disporre, secondariamente, di capacità sufficiente. È verosimile pensare che le superstrade si troveranno così concentrate lungo i principali corridoi internazionali di trasporto merci che, allo stato attuale, sono serviti da operatori su strada e su rotaia.

3.2. Sono all'esame numerosi corridoi lungo i quali creare delle superstrade pilota. I ministri dei Trasporti di Paesi Bassi, Germania, Austria, Svizzera e Italia hanno convenuto di realizzare superstrade sui seguenti percorsi:

a) Rotterdam — Ruhr/Reno — Basilea — Milano — Genova — Gioia Tauro (Italia meridionale);

b) Amburgo/Brema — Norimberga — Monaco — Innsbruck — Brennero — Verona — Brindisi (Costa adriatica);

c) Rotterdam/Amburgo/Brema — Norimberga — Passau — Vienna.

Le ferrovie dei paesi nordici saranno anch'esse collegate a queste superstrade pilota nord-sud.

Fra le altre superstrade proposte, vanno citate le seguenti:

d) Londra — Sopron (Ungheria), in cui Sopron fungerebbe da grande centro di smistamento verso l'Europa centrale e orientale;

e) Wolfsburg (Germania) — Barcellona;

f) Muizen (Anversa) — Lussemburgo — Lione.

---

[1] Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie — GU L 143 del 27.6.1995, pag. 70
Parere del CES sulla proposta della Commissione: GU C 393 del 31.12.1994, pag. 56.

[2] Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura — GU L 143 del 27.6.1995, pag. 75
Parere del CES sulla proposta della Commissione: GU C 393 del 31.12.1994, pag. 56.

Nell'ambito di tale elenco, i primi progetti pilota a diventare operativi nel 1998 dovrebbero essere a), b), c) e f).

3.3. Alla fine del 1996 la Commissione ha formato un gruppo ad alto livello di rappresentanti dei ministri dei Trasporti che ha fornito un contributo sostanziale alla definizione del concetto di superstrada e partecipa attivamente alle discussioni concernenti i singoli progetti pilota.

3.4. La Comunità delle ferrovie d'Europa (Community of European Railways — CER), che rappresenta le imprese ferroviarie dell'Unione europea, della Norvegia e della Svizzera, ha costituito una serie di gruppi di lavoro per esaminare le questioni di ordine pratico poste dalla creazione delle superstrade e si incontra periodicamente con il gruppo ad alto livello e con la Commissione. Per mettere a fuoco i problemi tecnici da superare e comprendere meglio il funzionamento delle superstrade, la CER ha effettuato una simulazione su due corridoi che collegano il Benelux all'Italia i cui risultati sono illustrati nella relazione della CER dal titolo «Superstrade ferroviarie europee: proposta alla Commissione» (pubblicata nell'aprile 1997).

3.5. Anche altre organizzazioni sono state coinvolte nelle attività di ordine pratico connesse allo sviluppo futuro delle superstrade. Lo European Shippers' Council (Consiglio dei caricatori europei) ha presentato nell'aprile 1997 alla Commissione un contributo dal titolo «Come sviluppare con successo i corridoi ferroviari per il trasporto merci: Il punto di vista dei caricatori». Il Freight Leaders and Logistics Club (Club degli operatori leader del trasporto e della logistica), che rappresenta alcuni dei maggiori produttori ed imprese di trasporto ha analizzato i percorsi potenzialmente adatti alla creazione di una superstrada.

4. Osservazioni di carattere generale

4.1. Un cambio radicale si rende necessario nelle modalità di funzionamento del mercato europeo del trasporto merci, soprattutto per quanto concerne il traffico transfrontaliero. Il Comitato accoglie pertanto con favore la comunicazione della Commissione e considera la creazione delle superstrade come un importante passo avanti verso un rilancio delle ferrovie in Europa.

4.2. Nel parere sul Libro bianco dal titolo «Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie», il Comitato aveva già sottolineato che «la situazione estremamente difficile impone di agire con urgenza» (punto 2.1) e che «in linea di principio, il Comitato è favorevole alla creazione di infrastrutture» (punto 3.2.9) [1].

4.3. Le superstrade costituiscono un'iniziativa volontaria. Il Comitato ribadisce pertanto che la loro riuscita dipende in ultima analisi:

— dalla disponibilità da parte degli Stati membri e dei gestori delle infrastrutture nazionali a cooperare in materia di superstrade;

— dalla capacità da parte delle imprese ferroviarie di venire incontro alle esigenze dell'utenza e

— dalla volontà da parte degli Stati membri di lasciare agli operatori ferroviari la libertà di gestione necessaria.

4.4. Il Comitato ha rilevato che, a giudicare dalle attività attualmente in corso, le superstrade potrebbero essere operative nei primi mesi del 1998; ciò è dovuto al carattere unico del progetto, nel senso che:

— non occorre modificare la legislazione comunitaria;

— non sono necessari, nell'immediato, investimenti infrastrutturali, dal momento che saranno utilizzate le infrastrutture esistenti;

— non sono necessari, nell'immediato, investimenti in materiale rotabile o attrezzature, dal momento che si utilizzerà quanto già esiste;

— i treni continueranno ad operare in base alle procedure esistenti, ma semplificate — dove sia possibile farlo con facilità.

4.5. Il nuovo quadro regolamentare introdotto dalle Direttive 91/440/CEE [2], 95/18/CE e 95/19/CE è volto a dare maggior slancio, in termini commerciali, al trasporto merci su rotaia in Europa. Il Comitato riconosce pertanto che il concetto di superstrada non costituisce di per sé un nuovo provvedimento di liberalizzazione del mercato, ma un approccio pragmatico volto a integrare le operazioni di trasporto merci su rotaia a livello nazionale nelle reti ferroviarie transeuropee per il trasporto merci.

4.6. La Direttiva 91/440/CEE introduce il diritto d'accesso alle infrastrutture ferroviarie della Comunità, mentre gli altri due strumenti fissano i criteri per la concessione di licenze alle imprese ferroviarie l'uno (95/18/CE) e per la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e per la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura l'altro (95/19/CE). Le direttive non sono state ancora completamente recepite nel diritto interno degli Stati membri. Ciò costituisce un problema per il trasporto ferroviario in generale, ma soprattutto per le superstrade. Al 20 ottobre 1997, Spagna, Lussemburgo e Italia non avevano ancora informato la Commissione dell'applicazione dell'articolo 10 della Direttiva 91/440/CEE (che stabilisce i diritti di accesso). Quanto alle Direttive 95/18/CE e 95/19/CE, al 20 ottobre 1997, solo Austria, Danimarca, Finlandia, Germania e Svezia avevano informato la Commissione di averle recepite del tutto o solo parzialmente. Gli Stati membri avrebbero dovuto dare applicazione alle direttive di cui sopra entro e non oltre il 27 giugno 1997. Tale situazione è inaccettabile e il Comitato sollecita pertanto gli Stati membri a procedere all'immediata applicazione delle tre direttive. La riuscita delle superstrade non deve essere compromessa dalla mancanza di un quadro giuridico a livello nazionale.

---

[1] COM(96) 421 def. — Parere del CES: GU C 206 del 7.7.1997, pag. 23.

[2] Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie — GU L 237 del 24.8.1991, pag. 25.
Parere del CES sulla proposta della Commissione: GU C 225 del 10.9.1990, pag. 27.

La Commissione deve in ultima istanza avviare una procedura per inadempienza nei confronti degli Stati membri che non hanno ancora provveduto a recepire le direttive.

4.7. I gestori delle infrastrutture e gli Stati membri sembrano aver condizionato fortemente la fase di pianificazione delle superstrade. Benché gli aspetti tecnici del funzionamento delle superstrade siano di importanza fondamentale, il Comitato è dell'avviso che i caricatori e le imprese ferroviarie debbano avere maggior voce in capitolo nelle attuali discussioni vertenti sulla scelta dei corridoi e dei criteri delle prestazioni in quanto, rispetto ai gestori delle infrastrutture e agli Stati membri, sono a più stretto contatto con il mercato.

4.8. Il Comitato rileva con piacere che le superstrade saranno presto operative. Va detto però che le prime superstrade sono concepite in modo tale da sfruttare per lo più i flussi di merci su rotaia già esistenti. Il traffico merci attuale avrà tempi di percorrenza più brevi e sarà più puntuale di prima. È il primo passo verso lo sviluppo delle superstrade, seguito, però, da un aumento della quota di mercato detenuta dal trasporto ferroviario. Nei loro piani d'impresa, gli operatori ferroviari devono fissare degli obiettivi in termini di utili a stretto contatto con la clientela vecchia e nuova. Devono inoltre dimostrare concretamente di poter offrire ai caricatori un servizio migliore.

4.9. Riguardo al punto precedente, il Comitato rileva che il documento della Commissione dedica scarso spazio ai mercati futuri per le superstrade. A questo proposito il Comitato giudica fondamentale che lo sviluppo delle superstrade venga incontro alle esigenze dei clienti tradizionali del trasporto merci su rotaia. Se anche come concetto può risultare meno interessante del trasporto combinato, il trasporto tradizionale su vagone, benché in declino, costituisce l'attività dominante delle imprese ferroviarie. Queste, peraltro, devono attrarre nuova clientela, sviluppando ad esempio sistemi intermodali efficienti. Per l'utente il trasporto stradale costituisce il punto di riferimento del trasporto merci in Europa. I caricatori non hanno preclusioni di sorta nella scelta del modo di trasporto, ma vanno convinti del fatto che la rotaia può fornire il servizio di cui hanno bisogno in termini di prezzo, affidabilità e rapidità.

4.10. La probabilità che aumentino sensibilmente i volumi di merci e il numero di treni che circolano su singole linee fa sorgere il seguente interrogativo: quanta capacità residua è ancora disponibile sui principali corridoi ferroviari per il trasporto merci? Il Comitato giudica essenziale che gli operatori delle infrastrutture nazionali, in collaborazione con gli sportelli unici, si adoperino per individuare la capacità ancora disponibile per il trasporto merci su rotaia in modo da ridurre il problema delle strozzature e da appianare il conflitto che nasce dalla richiesta di percorsi ferroviari per il trasporto merci o, viceversa, passeggeri. Sarebbe opportuno analizzare la possibilità di realizzare diverse superstrade parallele in direzione Nord-Sud e Ovest-Est, di far circolare treni con più vagoni, di incrementare l'efficienza dei sistemi di controllo del traffico e di raggiungere l'interoperabilità tecnica. Presto o tardi, con l'aumento della richiesta di trasporto lungo le superstrade, sorgerà la necessità di investire in infrastrutture ferroviarie potenziate o nuove. È importante stabilire quando verrà tale momento, così da consentire ai gestori delle infrastrutture e agli operatori ferroviari di pianificare gli investimenti futuri.

4.11. Una superstrada sarà spesso parte integrante di una catena di trasporto intermodale (strada/ferrovia; nave/ferrovia). I terminal costituiscono in molti casi l'anello più debole dei sistemi intermodali e possono comportare un sensibile aumento del costo dei servizi di trasporto porta a porta, in quanto sono all'origine, ad esempio, di inutili ritardi. Il Comitato ritiene che nella Comunicazione della Commissione sia stato sottovalutato il ruolo chiave dei terminal ai fini del successo delle superstrade ferroviarie per il trasporto merci. Migliorare i percorsi ferroviari (in termini di orari) è una condizione necessaria, ma non sufficiente per un funzionamento più efficiente del trasporto merci intermodale. Il Comitato giudica pertanto essenziale che i gestori delle infrastrutture, le imprese ferroviarie e i caricatori realizzino assieme dei terminal efficienti e ben funzionanti.

4.12. La Commissione sottolinea che tutti gli operatori del trasporto ferroviario, stradale e lungo le vie navigabili interne devono avere un accesso ai terminal merci delle superstrade che sia equo, imparziale e non discriminatorio. Con ogni probabilità, si sottovaluta così la complessità del libero accesso ai terminal merci, dovuta all'esistenza di diverse forme di proprietà e di diversi tipi di terminal. Il Comitato propone pertanto di esaminare ulteriormente la questione.

4.13. Il settore delle ferrovie in Europa ha registrato negli ultimi decenni un forte calo occupazionale a seguito della diminuzione dei volumi di traffico e degli interventi di razionalizzazione. Scopo del progetto «Superstrade» è rendere più competitivo il trasporto ferroviario in Europa, così da incrementare il volume delle merci che circolano su rotaia e la quota di mercato detenuta dal trasporto ferroviario. Nel parere formulato nel giugno 1997, il Comitato paritetico delle ferrovie ha sottolineato che lo sviluppo delle superstrade richiede personale qualificato per i diversi tipi di infrastruttura e che ciò si può realizzare riprendendo le modalità adottate con successo dalle imprese ferroviarie e dal loro personale per i servizi Thalys e Eurostar.

4.14. Là dove esistono una domanda e delle opportunità commerciali, le superstrade dovrebbero essere estese oltre i confini comunitari. Probabilmente il potenziale maggiore è costituito dai collegamenti con l'Ungheria,

la Repubblica ceca e la Polonia. Tocca alla Commissione e agli Stati membri studiare meglio come realizzare l'accesso di paesi terzi ad alcune superstrade pilota.

5. **Osservazioni di carattere particolare**

5.1. *Tariffazione dell'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie*

5.1.1. Secondo la valutazione condotta dalla CER, i costi infrastrutturali oscillano fra il 20 e il 50 % del prezzo che gli utenti del trasporto merci su rotaia pagano all'operatore ferroviario. Su alcune tratte, i costi infrastrutturali sono talmente elevati da rendere i servizi offerti dalla superstrada scarsamente competitivi rispetto al trasporto su strada.

5.1.2. I sistemi di calcolo dei diritti variano sensibilmente a seconda dello Stato membro. In alcuni paesi gli operatori ferroviari non pagano l'utilizzo dell'infrastruttura, mentre in altri, come la Germania, i diritti sono elevati.

5.1.3. Nel breve periodo, i diritti applicati alle superstrade si baseranno probabilmente sugli attuali sistemi di calcolo dei diritti per l'utilizzo delle infrastrutture, e saranno pertanto pari alla somma delle tariffe nazionali fissate da ciascun gestore delle infrastrutture lungo una superstrada.

5.1.4. Date le circostanze, il Comitato ritiene che i sistemi esistenti di calcolo dei costi infrastrutturali costituiscano un problema assai serio. Per creare condizioni favorevoli al funzionamento delle superstrade, le soluzioni vanno ricercate nelle direzioni che seguono:

a) Gli Stati membri devono applicare i medesimi principi per i sistemi di calcolo dei diritti. La Commissione ha attualmente in corso uno studio volto a ravvicinare gli attuali sistemi. Il Comitato sollecita la Commissione a dare la massima priorità a tale studio, in cui coinvolgere non soltanto le imprese ferroviarie, ma anche i caricatori.

b) L'applicazione di principi comuni nei sistemi di calcolo dei diritti non significa necessariamente armonizzare i diritti stessi, il cui livello dovrebbe rispecchiare i costi effettivi.

c) Di fronte agli elevati costi infrastrutturali di alcune tratte, vi è il rischio che le imprese ferroviarie non siano in grado di competere con i trasportatori stradali. Il Comitato ritiene che gli Stati membri dovrebbero essere consapevoli di tale rischio e agire di conseguenza.

d) I costi infrastrutturali devono essere trasparenti e non discriminatori. Essi rappresentano una parte — spesso considerevole — del prezzo che le imprese ferroviarie chiedono al cliente per l'utilizzo della superstrada. Il Comitato ritiene che il cliente debba essere informato in merito alla struttura e al livello dei costi infrastrutturali al momento di negoziare i prezzi del trasporto con le imprese ferroviarie.

5.2. *Diritti di accesso*

5.2.1. Gli attuali diritti d'accesso alle infrastrutture ferroviarie sono definiti dalla Direttiva 91/440/CEE. Per le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto combinato internazionale, la direttiva prevede il diritto di libero accesso, nonché il diritto di carico e scarico della merce (cabotaggio escluso). Le associazioni internazionali di imprese ferroviarie godono di diritti di accesso limitati agli Stati membri in cui sono stabilite le imprese, nonché il diritto di transito in altri Stati membri, ma non possono effettuare operazioni di carico o scarico nei paesi di transito.

5.2.2. Il Comitato ritiene, al pari della Comissione, che l'accesso alle superstrade dovrebbe essere aperto in teoria a tutte le imprese ferroviarie comunitarie munite di licenza che soddisfino i requisiti di cui alle Direttive 95/18/CE e 91/440/CEE. Se un certo numero di Stati membri condivide tale posizione, il Comitato è tuttavia cosciente che ne esistono altri che preferiscono mantenere un atteggiamento più cauto.

5.2.3. La Commissione fa rilevare che è essenziale che le imprese ferroviarie possano acquisire quote di mercato in uno Stato membro diverso da quello nel quale hanno ottenuto la licenza e gestire servizi in direzione di/provenienza da tale Stato membro senza essere costrette a concludere un accordo di cooperazione di tipo classico con un'impresa ferroviaria del suddetto Stato. Qualora si renda necessaria la fornitura di locomotive e macchinisti, si può allora ricorrere a normali contratti commerciali fra le due imprese. Il Comitato appoggia quanto proposto della Commissione.

5.3. *Superstrade e normativa sulla concorrenza*

5.3.1. La Commissione è piuttosto vaga quanto agli accordi di cooperazione per costituire uno sportello unico; la cooperazione fra imprese ferroviarie in materia di superstrade è vietata ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CE. Ciò è comprensibile se si considera la complessità delle regole di concorrenza comunitarie.

5.3.2. Se si tratta poi di stabilire quali siano le ripercussioni sulla concorrenza, il Comitato è dell'avviso che si debba operare una netta distinzione fra gli accordi necessari per la costituzione di uno sportello unico e gli accordi fra imprese ferroviarie.

5.3.3. Quanto al primo tipo di accordo, la stretta cooperazione fra gestori di infrastrutture è inerente al concetto di superstrada. Senza accordi in materia di pianificazione, attribuzione e gestione dei percorsi ferro-

viari transfrontalieri, le superstrade non possono esistere. I gestori delle infrastrutture ferroviarie, inoltre, non sono in concorrenza diretta sullo stesso mercato. Il Comitato ritiene che agli accordi fra gestori delle infrastrutture allo scopo di costituire e gestire una superstrada non si applichi l'articolo 85, paragrafo 1.

5.3.4. Quanto al secondo tipo di cooperazione, la situazione è diversa in termini di concorrenza. Le imprese ferroviarie operano all'interno di uno stesso mercato e possono associarsi nell'ambito di accordi tecnici e commerciali. Occorre decidere di volta in volta se questo tipo di cooperazione produce impedimenti, limitazioni o distorsioni della concorrenza. Il Comitato giudica probabile che in molti casi possa trovare applicazione l'articolo 85, paragrafo 3, con alcune deroghe. In tale contesto è fondamentale definire il mercato di pertinenza.

6. Sintesi e conclusioni

6.1. L'impostazione prevalentemente nazionale dei sistemi ferroviari ostacola le operazioni di trasporto merci transfrontaliere. L'interoperabilità tecnica è in una certa misura carente. Gli orari dei treni a percorrenza internazionale sono spesso difficili da conciliare con le esigenze nazionali. Al momento di attribuire i percorsi ferroviari, alle merci viene spesso attribuita bassa priorità. Non tutte le imprese ferroviarie nazionali mostrano un interesse commerciale sufficiente nei confronti del trasporto merci internazionale.

6.2. Un cambio radicale è essenziale nelle modalità di funzionamento del mercato europeo del trasporto merci, soprattutto per quanto concerne il traffico transfrontaliero. Il Comitato economico e sociale accoglie pertanto con favore la comunicazione della Commissione dal titolo «Superstrade ferroviarie transeuropee per il trasporto merci» e considera la creazione delle superstrade come un importante passo avanti verso un rilancio delle ferrovie in Europa, in quanto sono in grado di offrire importanti occasioni per aumentare l'efficienza e la competitività del trasporto ferroviario.

6.3. Dal momento che le superstrade costituiscono un'iniziativa volontaria, il Comitato sottolinea che la loro riuscita dipende in ultima analisi:

— dalla disponibilità da parte degli Stati membri e dei gestori delle infrastrutture nazionali a cooperare;

— dalla capacità da parte delle imprese ferroviarie di venire incontro alle esigenze dell'utenza, e

— dalla volontà da parte degli Stati membri di lasciare alle imprese ferroviarie la libertà di gestione necessaria.

6.4. Il nuovo quadro regolamentare introdotto dalle Direttive 91/440/CEE, 95/18/CE e 95/19/CE è volto a dare maggior slancio in termini commerciali al trasporto merci su rotaia in Europa. Le tre direttive non sono state ancora completamente recepite nel diritto interno degli Stati membri. Tale situazione è inaccettabile e il Comitato sollecita pertanto gli Stati membri inadempienti a procedere all'immediata applicazione delle direttive. La riuscita delle superstrade non deve essere compromessa dalla mancanza di un quadro giuridico a livello nazionale. La Commissione deve infine avviare un procedimento per inadempienza nei confronti degli Stati membri che non hanno ancora recepito le direttive.

6.5. Le prime superstrade (previste per il 1998) sono concepite in modo tale da sfruttare per lo più i flussi di merci su rotaia già esistenti. L'attuale traffico merci dovrebbe avere tempi di percorrenza più brevi e essere più puntuale di prima. Il prossimo passo per le imprese ferroviarie dovrà essere attrarre nuova clientela e ampliare la quota di mercato detenuta. A questo proposito va notato che l'utente considera il trasporto stradale come il punto di riferimento del trasporto merci in Europa e va pertanto convinto del fatto che la rotaia può fornire il servizio di cui ha bisogno in termini di prezzo, affidabilità e rapidità.

6.6. I terminal costituiscono spesso l'anello più debole dei sistemi intermodali (strada/ferrovia; nave/ferrovia) e possono comportare un sensibile aumento del costo dei servizi di trasporto porta a porta. Il Comitato ritiene che nella comunicazione della Commissione sia stato sottovalutato il ruolo chiave dei terminal ai fini del successo delle superstrade ferroviarie per il trasporto merci, e in particolare il problema del libero accesso, visto che esistono diverse forme di proprietà dei terminal.

6.7. Il settore delle ferrovie in Europa ha registrato negli ultimi decenni un forte calo occupazionale. Il successo delle superstrade dovrebbe almeno arrestare tale tendenza dal momento che il progetto «Superstrade» mira a rendere più competitivo il trasporto ferroviario, dirottando su rotaia un volume sempre maggiore di merci.

6.8. I sistemi di calcolo dei diritti variano sensibilmente a seconda dello Stato membro, cosa che secondo il Comitato costituisce un problema molto grave per lo sviluppo delle superstrade. Il Comitato sollecita dunque la Commissione a dare la massima priorità al completamento dello studio che ha attualmente in corso, volto a ravvicinare gli attuali sistemi di calcolo. Gli oneri infrastrutturali devono essere non discriminatori, legati ai costi e trasparenti. Il Comitato si rammarica che gli elevati oneri per le infrastrutture su alcune tratte mettano a rischio la competitività delle imprese ferroviarie rispetto ad altri modi di trasporto.

6.9. Le superstrade non possono operare senza accordi di cooperazione fra i gestori di infrastrutture, nonché, a volte, fra le imprese ferroviarie. Il Comitato è dell'avviso che si debba operare una netta distinzione fra gli accordi necessari per la costituzione di uno sportello

unico e gli accordi fra imprese ferroviarie. Il primo non dovrebbe, secondo il Comitato, rientrare fra quelli vietati dall'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato CE. Quanto alla cooperazione fra imprese ferroviarie, la situazione è diversa in termini di concorrenza. Occorre decidere di volta in volta se questo tipo di cooperazione produce o meno impedimenti, limitazioni o distorsioni della concorrenza all'interno del mercato comune.

Bruxelles, 28 gennaio 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. 2299/89 del Consiglio relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione (CRS)» [1]

(98/C 95/07)

Il Consiglio, in data 5 agosto 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Moreland, in data 19 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. I sistemi telematici di prenotazione (CRS) delle compagnie aeree sono strumenti di marketing estremamente potenti. Essi consentono agli agenti di viaggio l'accesso agli orari, alle tariffe e agli altri dati della grande maggioranza dei voli delle linee aeree in tutto il mondo. È possibile confermare tutte le prenotazioni, anche quelle per itinerari poco conosciuti, in tempo reale, conoscere il prezzo del biglietto e procedere alla sua emissione. I CRS hanno senza dubbio apportato enormi vantaggi alle linee aeree, agli agenti di viaggio e ai consumatori.

1.2. Tuttavia, essi possono dare adito ad abusi. I moderni CRS sono stati inizialmente elaborati negli Stati Uniti da singole compagnie aeree e all'epoca erano strutturati in modo da favorire l'una o l'altra linea aerea. Dato l'impatto di tali favoritismi sulla libera concorrenza, il governo degli Stati Uniti ha introdotto nel 1984 regolamenti che disciplinano l'uso dei CRS. L'UE ha adottato le sue proprie regole, più particolareggiate, nel 1989 [2], regole che sono poi state rivedute nel 1993 [3].

1.3. La regolamentazione dei CRS è stata un successo. I favoritismi iniziali, all'origine di così tante preoccupazioni, specie per le piccole compagnie aeree, sono stati eliminati. Molte linee aeree importanti non trovano più alcun vantaggio a detenere una quota di un CRS e hanno venduto le loro azioni interamente o parzialmente. Gli

[1] GU C 267 del 3.9.1997, pag. 67.

[2] Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2299/89 del 24 luglio 1989 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione — GU L 220 del 29.7.1989, pag. 1.
Parere del CES: GU C 56 del 6.3.1989, pag. 32.

[3] Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3089/93 del 29 ottobre 1993 che modifica il Regolamento (CEE) n. 2299/89 relativo ad un codice di comportamento in materia di sistemi telematici di prenotazione — GU L 278 dell'11.11.1993, pag. 1.
Parere del CES: GU C 108 del 19.4.1993, pag. 16.

stessi CRS hanno subito una profonda concentrazione. Attualmente sono tutti sistemi globali che operano in numerose parti del mondo.

1.4. È sempre stato riconosciuto che data l'importanza della posta in gioco e la rapidità dello sviluppo tecnologico, il codice di comportamento in materia di CRS avrebbe avuto bisogno di continui aggiornamenti. Come già sottolineato, la proposta all'esame rappresenta la seconda revisione del regolamento iniziale.

1.5. La proposta della Commissione di rivedere il regolamento in materia di CRS si divide in due parti: una relazione sull'applicazione del regolamento attuale e un nuovo regolamento che contiene modifiche particolareggiate. Queste parti saranno qui di seguito esaminate una per volta.

2. **Relazione sull'applicazione del regolamento relativo al codice di comportamento**

2.1. La relazione riporta nei dettagli le deroghe concesse, le denunce pervenute e le richieste di chiarimenti circa l'interpretazione del codice, nonché i vari aspetti tecnici. Si ha generalmente l'impressione che i numerosi problemi collegati al codice siano stati risolti con soddisfazione di tutti. È tuttavia evidente che questa soddisfazione generale della Commissione non è condivisa da tutte le persone interessate. Vi sono state in particolare delle proteste da parte delle compagnie aeree.

2.2. Un caso particolare illustrato dalla Commissione nella relazione riguarda la visualizzazione dei voli in condivisione di codici. In base al codice attuale, i CRS devono garantire che nessuna opzione di volo sia visualizzata più di una volta, salvo i casi in cui i vettori aderenti abbiano accordi di joint venture o di altro tipo (ad es. condivisione di codici) che impongono a due o più di loro di assumere separatamente la responsabilità dell'offerta e della vendita di servizi di trasporto aereo nel qual caso i vettori interessati, comunque non più di due, sono autorizzati a figurare separatamente nella visualizzazione.

2.3. La Commissione fa presente che la selezione dei due voli da visualizzare è tecnicamente complessa e non può essere effettuata da un singolo CRS. In particolare, le compagnie aeree devono cooperare con le compagnie che forniscono i CRS. Come primo passo, è auspicabile un accordo tra vettori su una norma da applicare a tutto il settore. È evidente che un tale accordo è stato difficile da raggiungere e che se da un lato sono stati fatti passi avanti, l'applicazione di questo aspetto del codice lascia ancora molto a desiderare.

2.4. Le restrizioni alla visualizzazione dei voli a condivisione di codici sono state sin dall'inizio elementi chiave del codice CRS (la revisione del codice del 1993 ha in parte allentato tali restrizioni). È un peccato che le norme non siano ancora state del tutto applicate. Forse la Commissione non ha seguito la questione in modo approfondito come avrebbe dovuto né le ha dato la priorità che meritava.

2.5. *Raccomandazione*

Il Comitato approva che la Commissione abbia elaborato una relazione sul funzionamento del codice di comportamento dei CRS, cosa che determina necessariamente problemi tecnici e complessi ma che risulta nondimeno d'importanza cruciale per i consumatori e la concorrenza nel settore del trasporto aereo. Raccomanda di elaborare periodicamente relazioni analoghe, ad esempio ogni tre anni, anche quando non vengono suggerite modifiche alla regolamentazione esistente.

3. **Modifiche proposte al codice di comportamento**

La Commissione propone numerose modifiche all'attuale codice dei CRS, modifiche che vengono illustrate qui di seguito.

3.1. *Obblighi dell'abbonato* (Articolo 9bis proposto e Allegato II)

3.1.1. In base alle norme attuali, l'informazione fornita dai CRS dev'essere accurata e completa. Tuttavia, la norma può rivelarsi inefficace qualora l'informazione non venga trasmessa al cliente dall'agente di viaggio, il quale potrebbe ricevere in pagamento un'ulteriore commissione per favorire talune compagnie aeree. Le norme attuali impongono degli obblighi agli agenti di viaggio ma da tempo ci si è resi conto che la loro applicazione è estremamente difficile.

3.1.2. Il codice riveduto prevede che in mancanza di una richiesta specifica da parte di un cliente, l'agente di viaggio sia tenuto ad utilizzare una visualizzazione neutra. L'agente di viaggio inoltre non deve manipolare le informazioni fornite dal CRS in modo da presentare al cliente informazioni imprecise, ingannevoli o discriminatorie. Al consumatore devono essere fornite informazioni esaurienti su una serie di caratteristiche fondamentali del volo. Infine, il consumatore può richiedere uno stampato della visualizzazione in modo da avere accesso alle stesse informazioni fornite agli agenti di viaggio. La maggior parte di tali disposizioni sono previste nell'attuale codice ma vengono messe maggiormente in risalto nella regolamentazione modificata.

3.1.3. Raccomandazione

Il Comitato approva queste modifiche che a suo avviso rappresentano un passo nella giusta direzione. Esso è tuttavia preoccupato circa l'applicazione di queste disposizioni importanti. La Commissione dovrebbe fornire ulteriori informazioni su come intende assicurare l'osservanza del codice da parte degli agenti di viaggio al fine di salvaguardare gli interessi dei consumatori.

3.1.4. Gli agenti di viaggio sono inoltre stati criticati per via delle prenotazioni superflue, al fine ad esempio di raggiungere taluni target di produttività, cosa che costringe le compagnie aeree a pagare diritti di prenotazione più elevati. Per eliminare questo problema, il nuovo codice prevede che l'agente di viaggio prenoti ed emetta i biglietti conformemente alle informazioni contenute nel CRS utilizzato e, laddove possibile, effettui le operazioni di prenotazione ed emissione dei biglietti nello stesso CRS. La doppia prenotazione per lo stesso viaggio è vietata.

3.1.5. Raccomandazione

Si tratta di un argomento prettamente tecnico. Le modifiche proposte al codice, specie quelle previste all'allegato II, appaiono anch'esse come un passo nella giusta direzione ma solo il tempo ci dirà se siano o no un'adeguata soluzione al problema. Alla Commissione bisognerebbe chiedere di controllare l'efficacia delle nuove norme con la collaborazione dei rappresentanti delle compagnie aeree e delle agenzie di viaggio.

3.2. *Estensione delle norme ai servizi ferroviari* (Articolo 2, lettere r, s e t) e articolo 21 ter proposto)

3.2.1. Tratte aeree sempre più brevi sono in concorrenza diretta con i servizi ferroviari ad alta velocità. La Commissione riconosce che i consumatori trarrebbero vantaggio da una visualizzazione contemporanea sullo schermo del CRS di entrambi i servizi. Propone pertanto di applicare ai servizi ferroviari, se visualizzati sullo schermo del CRS, lo stesso trattamento riservato, ai fini del codice, ai servizi aerei.

3.2.2. Raccomandazione

La cosa non sembra sollevare alcuna obiezione. Tuttavia, per le difficoltà pratiche che questo comporta, la Commissione non specifica le condizioni che disciplinano l'inclusione dei servizi ferroviari nella visualizzazione sul CRS. È un'omissione che desta stupore, soprattutto tenendo presente che la Commissione stessa ha finanziato una relazione di esperti sugli aspetti pratici della visualizzazione dei servizi ferroviari sui CRS delle compagnie aeree. La Commissione sembra aspettarsi che le compagnie aeree, quelle ferroviarie e i CRS si riuniscano per fissare delle norme. Per il Comitato invece sarebbe meglio se il codice stesso specificasse gli obblighi di tutte le parti interessate. La proposta all'esame dà adito a discussioni e a ritardi. Naturalmente, occorre ridurre al minimo i costi aggiuntivi facendo in modo che siano a carico di chi li causa ed evitando che si ripercuotano sul prezzo pagato dai passeggeri.

In particolare, la proposta della Commissione è discriminatoria nei confronti delle ferrovie in quanto non fa alcuna distinzione tra gli scali aerei e le fermate dei treni, anche se queste ultime sono generalmente più brevi. Il Comitato propone che la distinzione tra «servizi senza fermate» e «servizi con fermate intermedie» sia eliminata in caso di più fermate di una durata totale inferiore ai 10 minuti.

3.3. *Politica di determinazione dei canoni* (Articolo 3bis e articolo 10, primo paragrafo)

3.3.1. Attualmente, il codice stabilisce che «il canone richiesto dal venditore del sistema è non discriminatorio, adeguatamente strutturato ed equamente commisurato al costo del servizio fornito ed utilizzato e, in particolare, è identico per lo stesso livello di servizio». Le politiche di tariffazione dei CRS hanno suscitato una serie di proteste da parte delle compagnie aeree europee. Il problema risiede essenzialmente nel fatto che se da un lato molte compagnie aeree si considerano clienti schiave dei CRS, dall'altro c'è una spietata concorrenza tra gli stessi CRS per installare i loro sistemi negli uffici delle agenzie di viaggio. In taluni casi, le agenzie di viaggio vengono effettivamente pagate per utilizzare un determinato CRS il che fa aumentare i diritti di prenotazione imposti alle compagnie aeree.

3.3.2. Nonostante una precedente relazione di esperti poco concludente, la Commissione non ha sostenuto le ragioni delle compagnie aeree. Condivide invece l'affermazione dei CRS secondo cui gli incentivi versati agli agenti di viaggio possono legittimamente essere considerati costi di distribuzione e quindi essere inseriti nel calcolo dei diritti di prenotazione. È poco probabile che questo ragionamento soddisfi le compagnie aeree.

3.3.3. La Commissione propone che l'articolo 10, paragrafo 1, del codice esistente relativo ai livelli dei canoni e precedentemente citato si applichi solo ai canoni a carico dei vettori aderenti. È previsto un nuovo articolo, contenente disposizioni analoghe per quanto concerne i canoni imposti agli agenti di viaggio per le apparecchiature, ecc. In realtà, non ci sarebbe dunque più alcun controllo sul livello dei cosiddetti costi di distribuzione versati agli agenti di viaggio. Infine, la Commissione propone una revisione del codice attuale al fine di chiarire il caso ambiguo di una compagnia aerea in possesso di un CRS tenuta ad accettare una prenotazione da un'altra compagnia aerea in conformità con l'articolo 3 bis, 1 (a). Tale chiarimento tende ad assicurare che la tariffa per tale prenotazione non sia eccessiva.

3.3.4. R a c c o m a n d a z i o n e

Il Comitato giudica artificiale la suddivisione dei canoni delle agenzie di viaggio tra spese d'infrastruttura e spese di distribuzione. Questo non può minimamente soddisfare le proteste delle compagnie aeree che sembrano avere un loro fondamento. La Commissione ha affermato nel 1995 che per rimuovere gli incentivi a creare inutili prenotazioni passive, gli schemi di tariffazione basati sulla produttività dovrebbero essere strutturati in funzione dei «biglietti emessi» e non delle «prenotazioni effettuate». In altre parole, solo le prenotazioni che danno luogo all'emissione di un biglietto dovrebbero essere incluse nel calcolo di un premio d'incoraggiamento. Non si capisce come mai la Commissione abbia deciso di non proseguire in una direzione che in precedenza aveva riscosso un'ampia approvazione.

3.4. *Visualizzazione dei voli in condivisione di codici* (Allegato, paragrafo 10)

3.4.1. Come già illustrato, i CRS hanno incontrato delle difficoltà nell'applicare le norme attuali in base alle quali è concesso ad un massimo di due vettori che operano con accordi di condivisione di codici di figurare separatamente sulla visualizzazione con il proprio codice di identificazione. Solo un CRS ha messo a punto una procedura soddisfacente che permette ai vettori di attenersi a tali disposizioni, anche se tre altri CRS hanno annunciato la loro intenzione di applicare le norme ma hanno individuato una serie di problemi pratici.

3.4.2. La Commissione respinge sia la possibilità di permettere la visualizzazione di tutte le opzioni in condivisione di codici sia quella di limitare la visualizzazione ad una singola opzione in condivisione di codici, come prevede il codice CRS iniziale. Propone di mantenere le norme attuali però, qualora un CRS non sia in grado di applicarle in assenza di informazioni adeguate, quest'ultimo avrà la facoltà di scegliere, su base non discriminatoria, quali voli in condivisione di codici visualizzare.

3.4.3. R a c c o m a n d a z i o n e

Il Comitato riconosce le difficoltà affrontate dai CRS e dalle compagnie aeree nell'applicazione delle norme attuali relative alla visualizzazione dei voli in condivisione di codici. Tuttavia, continua a temere che l'approccio proposto, che lascia un certo margine di manovra ai CRS, potrebbe dare adito ad abusi. Le precedenti esperienze effettuate con i CRS, in particolare negli Stati Uniti, hanno mostrato che quello che può all'apparenza sembrare un processo di selezione non discriminatorio potrebbe rivelarsi in realtà altamente discriminatorio. Si raccomanda di sopprimere la facoltà per i CRS di scegliere quali voli in condivisione di codici visualizzare. Il codice dovrebbe stabilire chiaramente i criteri di visualizzazione che devono essere utilizzati dai CRS. Inoltre, la Commissione dovrebbe prevedere di dare all'interno del codice maggiore risalto alla garanzia che un potenziale passeggero disponga di tutte le informazioni relative alle compagnie aeree che effettuano un servizio, al tipo di aeromobile utilizzato, ecc.

3.5. *Inserimento dei sistemi informatici* (Articolo 2, paragrafo 1, ed articoli 21 e 21 ter proposto)

3.5.1. La Commissione sottolinea che attualmente è difficile prevedere con precisione l'evoluzione che subiranno i metodi di distribuzione elettronica dei servizi del trasporto aereo. Le prenotazioni possono già essere effettuate via Internet. Tuttavia, attualmente Internet agisce esclusivamente come un mezzo sofisticato di comunicazione tra fornitori d'informazioni, ad esempio un vettore o un CRS, e i loro abbonati e non sembra ricadere nella definizione di venditore di un sistema o di CRS.

3.5.2. La Commissione propone di estendere l'articolo 21 del codice in modo da permettere alle compagnie aeree di offrire informazioni sui loro servizi via Internet senza essere soggetti alle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 9, paragrafo 5, in quanto gli sportelli di vendita dei vettori aerei risultano esonerati. Tuttavia, i servizi di CRS che sono forniti elettronicamente direttamente agli utenti dovrebbero rientrare nel campo di applicazione del codice. La Commissione pertanto propone una modifica della definizione di abbonato per permettere l'inserimento nel campo di applicazione di tali CRS.

3.5.3. R a c c o m a n d a z i o n e

Giustamente la Commissione è prudente circa l'evoluzione di Internet nella fornitura dei servizi di prenotazione delle compagnie aeree. È molto difficile prevedere con precisione cosa accadrà in futuro. Tuttavia, in questo settore la Commissione dovrebbe muoversi con cautela al fine di elaborare proposte di prevenzione degli abusi.

3.6. *Ordine delle opzioni di volo* (Allegato, paragrafo 1)

3.6.1. La principale innovazione del codice di comportamento dei CRS europei rispetto a quello statunitense è rappresentata dall'esigenza di specificare nei minimi dettagli l'ordine di visualizzazione dei vari voli. In base alle preferenze dei consumatori, tutti i voli senza scalo vengono visualizzati in priorità, seguiti dai voli diretti ma che comportano uno scalo intermedio e infine dai voli per i quali è necessario cambiare aeromobile. La Commissione afferma che «dato il sempre più frequente uso degli accordi *hub and spoke* da parte dei vettori, il servizio fornito dai voli indiretti può ormai essere di livello equivalente a quello fornito da altri voli diretti che comportano scali intermedi». Di conseguenza propone di

modificare il criterio dell'ordine di visualizzazione in modo da privilegiare in futuro solo i voli senza scalo. I voli con scalo ma senza il cambio dell'aeromobile non avranno più la precedenza rispetto ai voli con cambio di aeromobile.

3.6.2. La Commissione non fornisce una giustificazione a tale modifica. Nessuno ha mai affermato che la regolamentazione in vigore attualmente non funzioni a dovere, né vi sono mai state proteste al riguardo. È particolarmente singolare il fatto che la Commissione stia cercando di modificare l'ordine di visualizzazione proprio nel momento in cui, dopo molti anni di resistenze, gli Stati Uniti mostrano l'intenzione di adottare l'approccio europeo.

3.6.3. Raccomandazione

La modifica della regolamentazione attuale, che si è dimostrata efficace nei riguardi sia dei consumatori sia della concorrenza del trasporto aereo, non è giustificata. La Commissione dovrebbe piuttosto incoraggiare gli altri, in particolare gli Stati Uniti, a seguire la strada intrapresa dall'Europa.

3.7. *Varie*

3.7.1. Altre modifiche al codice attuale vengono proposte dalla Commissione ai seguenti capitoli: Natura del controllo, Bigliettazione per i voli operati dal medesimo vettore con lo stesso numero di volo, Sistema di filtri di sicurezza, Diritto del convenuto di essere sentito, Inserimento dei sistemi informatici all'interno del campo di applicazione del codice, Obblighi dei terzi, Informazioni relative alla fatturazione su supporto magnetico. Si tratta essenzialmente di aspetti tecnici che non dovrebbero suscitare delle controversie.

4. **Conclusioni**

Il codice di comportamento in materia di CRS del trasporto aereo è stata un'iniziativa europea coronata da successo, che ha rimosso un grave ostacolo alla concorrenza dei trasporti aerei e che ha contribuito alla creazione di un vero e proprio mercato interno dell'aviazione. L'argomento può essere tecnicamente complesso e non stupisce che siano sorte delle difficoltà, rese probabilmente più acute dall'importanza degli interessi commerciali in gioco tra le parti coinvolte.

In linea di massima, il Comitato approva le modifiche al codice proposte dalla Commissione. Tuttavia ritiene che vi siano ulteriori cambiamenti da apportare ad alcuni punti specifici importanti.

In particolare:

— la Commissione dovrebbe elaborare periodicamente delle relazioni sul funzionamento del codice CRS;

— lo sviluppo di Internet in relazione ai servizi di prenotazione dovrebbe essere esaminato attentamente al fine di elaborare proposte di prevenzione degli abusi;

— la Commissione dovrebbe fornire ulteriori informazioni su come intende assicurare l'osservanza del codice da parte degli agenti di viaggio al fine di soddisfare gli interessi dei consumatori;

— la Commissione dovrebbe controllare l'efficacia delle nuove norme relative alle prenotazioni inutili, in collaborazione con i rappresentanti dei vettori e degli agenti di viaggio;

— il codice dovrebbe specificare gli obblighi di tutte le parti interessate alla visualizzazione dei servizi ferroviari in modo da evitare discussioni e ritardi;

— la Commissione dovrebbe ritornare alla sua precedente proposta in base alla quale, per eliminare l'incentivo ad effettuare inutili prenotazioni passive, gli schemi di tariffazione basati sulla produttività dovrebbero essere strutturati in funzione dei «biglietti emessi» piuttosto che delle «prenotazioni effettuate»;

— i CRS non dovrebbero avere margine di manovra in materia di visualizzazione dei voli a condivisione di codici;

— il codice deve dare maggiore risalto alla garanzia che un potenziale viaggiatore disponga di tutte le informazioni relative alle compagnie aeree che effettuano un determinato servizio, al tipo di aeromobile utilizzato, ecc.;

— le norme attuali che specificano l'ordine di visualizzazione dei voli sui CRS dovrebbero restare in vigore.

Bruxelles, 28 gennaio 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 relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro di immatricolazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi»

(98/C 95/08)

Il Consiglio, in data 5 agosto 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Garcia Alonso, in data 16 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La libera circolazione delle persone e la libera circolazione delle merci, come risulta dai Trattati, costituiscono due diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. La proposta della Commissione

2.1. Il diritto comunitario contiene una serie di disposizioni che autorizzano i veicoli a motore a circolare liberamente sul territorio comunitario.

2.2. Tuttavia, in taluni Stati membri sono ancora in vigore altre disposizioni, adottate in conformità della Convenzione di Vienna sulla circolazione stradale [1].

2.3. La Commissione ha il seguente obiettivo: gli Stati membri che, in virtù delle disposizioni dell'articolo 37 della Convenzione di Vienna, esigono che i veicoli immatricolati in un altro Stato membro rechino un segno distintivo di immatricolazione quando circolano sul loro territorio, devono riconoscere anche il segno distintivo armonizzato apposto sul veicolo conformemente alle prescrizioni contenute nell'allegato alla proposta di regolamento.

3. Conclusione

3.1. Il Comitato appoggia senza riserve la proposta della Commissione, dato che contribuisce a facilitare la circolazione stradale e la libera circolazione delle persone all'interno della Comunità e concorre, pertanto, al completamento del mercato interno.

[1] Convenzione sulla circolazione stradale, firmata a Vienna l'8 novembre 1968, comprendente gli emendamenti entrati in vigore il 3 settembre 1993. Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Progetto di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla rilevazione statistica dei trasporti di merci su strada» [1]

(98/C 95/09)

Il Consiglio, in data 2 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 al progetto 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 De Norre, in data 16 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 82 voti favorevoli e 2 contrari, il seguente parere.

1. Contenuto e portata del progetto

1.1. Il progetto di regolamento in esame è il risultato di sei anni di discussioni in seno alla Commissione europea e ad Eurostat («task force» creata su iniziativa del Comitato di coordinamento delle statistiche dei trasporti), e quindi della consultazione di alcuni ambienti professionali interessati.

1.2. Secondo la Commissione, esso dovrebbe contribuire alla produzione di statistiche armonizzate a livello comunitario in materia di trasporto di merci su strada, «per assicurare la disponibilità delle informazioni necessarie all'elaborazione, alla verifica, al controllo e alla valutazione della politica comune» nel settore dei trasporti.

1.3.1. A tal fine il progetto impone agli Istituti statistici degli Stati membri di fornire ad Eurostat, entro un termine determinato, i risultati delle rilevazioni statistiche. Queste verranno effettuate tramite campionamento presso imprese che utilizzano veicoli commerciali il cui peso massimo autorizzato (PMA) a pieno carico non sia inferiore a 6 tonnellate o a 3,5 tonnellate di carico utile, visto che i veicoli di minori dimensioni «non sono estremamente significativi per la politica comune dei trasporti».

1.3.2. Il progetto riguarda quindi la relazione tra gli Istituti nazionali ed Eurostat.

1.3.3. Gli obblighi che prevede si rifletteranno tuttavia anche sul contenuto delle informazioni statistiche richieste alle imprese interessate.

1.3.4. La Commissione si mostra in ogni caso preoccupata di evitare un aggravio degli oneri amministrativi che le nuove disposizioni potrebbero creare per dette imprese.

1.4.1. Nel progetto di regolamento essa afferma altresì più volte che le direttive in vigore sulle informazioni statistiche relative ai trasporti in questione [Direttiva 78/546/CEE [2] modificata dalla Direttiva 89/462/CEE [3]], oltre a fornire informazioni diverse a seconda che si tratti di trasporti nazionali o internazionali, non consentono di rilevare un certo numero di informazioni necessarie alla quantificazione di determinate prestazioni, segnatamente quelle concernenti:

— il grado di utilizzazione dei veicoli che effettuano i trasporti;

— i trasporti nazionali effettuati da operatori non residenti (cabotaggio), che non erano autorizzati al momento dell'entrata in vigore di tali direttive e che saranno completamente liberalizzati a partire dal 1º luglio 1998.

1.4.2. La Commissione insiste inoltre sulla necessità di disporre di informazioni affidabili riguardanti:

— i trasporti tra Stati membri e paesi terzi;

— i trasporti interregionali all'interno dell'UE;

— i percorsi dei veicoli che hanno effettuato tali trasporti;

— i tipi di veicoli utilizzati per i trasporti in questione;

— la natura ed i tipi di pericoli dovuti al trasporto di prodotti soggetti alle disposizioni dell'accordo relativo al trasporto su strada di merci pericolose (ADR).

---

[1] GU C 341 dell'11.11.1997, pag. 9.

[2] Direttiva del Consiglio del 12 giugno 1978 relativa alla rilevazione statistica dei trasporti di merci su strada nel quadro di una statistica regionale — GU L 168 del 26.6.1978, pag. 29. Parere del CES: GU C 181 del 31.7.1978, pag. 27.

[3] Direttiva del Consiglio del 18 luglio 1989 che modifica la Direttiva 78/546/CEE relativa alla rilevazione statistica dei trasporti di merci su strada nel quadro di una statistica regionale — GU L 226 del 3.8.1989, pag. 8. Parere del CES: GU C 134 del 24.5.1988, pag. 7.

2. **Osservazioni di carattere generale**

2.1.1. Gli operatori economici, la comunità scientifica e le autorità pubbliche necessitano costantemente di informazioni statistiche affidabili e comparabili sia nello spazio che nel tempo, che consentano di misurare l'evoluzione dei trasporti ed i flussi di merci.

2.1.2. Per soddisfare tale necessità occorre tenere conto:

— della dimensione internazionale dei mercati interessati, non più segmentati in mercati nazionali giustapposti;

— della necessità di limitare l'onere ed i costi amministrativi del rilevamento e dell'elaborazione dei dati, cercando di conseguire un rapporto costi/benefici ottimale.

2.1.3. È parimenti indispensabile:

— quantificare i trasporti effettuati sul territorio UE da veicoli immatricolati in paesi terzi ciò implica uno scambio di dati statistici tra Stati membri in merito alle prestazioni di trasporto effettuate da veicoli in transito sul loro territorio. Il Comitato ritiene quindi indispensabile adottare, sulla base del Regolamento (CE) n. 322/97 [1] disposizioni volte a disciplinare gli scambi di dati tra istituti statistici;

— utilizzare, a livello di trattamento dei dati statistici disponibili, oltre al rapporto tonnellate/km, altri parametri che consentano una valutazione dell'ingombro e della densità del carico trasportato e del relativo valore.

2.1.4. Il Comitato approva la scelta della Commissione di sostituire le direttive in vigore con un regolamento applicabile direttamente in tutti gli Stati membri e che non si presti quindi ad interpretazioni divergenti.

2.2.1. La Commissione europea sembra innazitutto desiderosa di mettere a punto uno strumento statistico al servizio di una politica comune dei trasporti ed inteso a favorire l'osservazione dei mercati, del traffico stradale e del livello di attività nel settore dei trasporti su strada per conto terzi. Il Comitato si compiace della decisione della Commissione di creare, in seno ad Eurostat, un'unità specializzata nell'elaborazione delle statistiche sui trasporti.

2.2.2. Per il Comitato è essenziale che le statistiche rilevate siano utilizzabili quanto prima e ritiene pertanto che, considerate le tecnologie disponibili, le scadenze di 5 e 8 mesi menzionate all'articolo 7, terzo paragrafo, costituiscano il termine massimo ammissibile.

2.2.3. Inoltre, secondo il Comitato, l'approccio scelto deve assecondare sempre più l'evoluzione verso l'intermodalità e verso la gestione logistica integrata dei flussi di merci. Quest'evoluzione richiede un approccio «funzionale» all'attività di trasporto che promuova gli scambi all'interno di un'economia che attraversa un processo di mondializzazione.

È altresì opportuno distinguere tra trasporto su strada per conto di terzi e trasporto su strada per conto proprio avvalendosi in particolare del registro d'immatricolazione dei veicoli.

3. **Osservazioni di carattere particolare**

3.1. Per quanto riguarda la scelta, di cui all'articolo 1, di elaborare delle statistiche comunitarie concernenti gli autoveicoli stradali, il Comitato rammenta la propria osservazione formulata al punto 2.1.1 del parere sul progetto di direttiva che modifica la Direttiva 78/546/CEE [2], in cui sosteneva che tale scelta può comportare il fondamentale svantaggio di non tener conto di una prestazione di trasporto multimodale nella sua totalità, quando il veicolo trattore non accompagna il veicolo portante per il percorso non effettuato su strada.

3.2. L'articolo 2 e l'Allegato A1 del progetto di regolamento forniscono, a fini statistici, definizioni di svariate nozioni tecniche e di diversi tipi di veicoli che rientrano nella sua sfera di applicazione. Il Comitato chiede che tali definizioni siano alineate a quelle già applicate, segnatamente nelle direttive relative all'armonizzazione della massa e delle dimensioni dei veicoli.

3.3. Lo stesso articolo 2 prevede, al secondo paragrafo, l'esclusione — facoltativa o meno — di determinate categorie di veicoli, a seconda delle loro caratteristiche tecniche o della loro utilizzazione.

3.3.1. Per quanto riguarda i veicoli, detti anche convogli eccezionali, il cui peso o le cui dimensioni autorizzate siano superiori ai «limiti normalmente ammessi», il Comitato osserva che tali trasporti rappresentano un valore commerciale non trascurabile per l'economia dell'UE.

3.3.1.1. La loro esclusione sarebbe pertanto deplorevole, in quanto è necessario rilevare e localizzare l'evoluzione della domanda in questo settore poco conosciuto dalle autorità e dall'opinione pubblica. Tale evoluzione determina in effetti la necessità di procedere all'organizzazione di itinerari stradali.

[1] Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio del 17 febbraio 1997, relativo alle statistiche comunitarie — GU L 52 del 22.2.1997 pag. 1.

[2] Parere del CES: GU C 134 del 24.5.1988, pag. 7.

3.3.2. Altrettanto dicasi dell'esclusione dei veicoli utilizzati per i «servizi pubblici». Infatti, i trasporti effettuati da tali veicoli rientrano nell'attività economica generale degli Stati membri dell'Unione, generando flussi e scambi di merci che possono essere concorrenziali rispetto ai trasporti di cui al progetto di regolamento.

3.3.3. Il Comitato approva invece la facoltà di escludere i veicoli il cui carico utile sia inferiore alle 3,5 tonnellate o il cui peso massimo autorizzato a pieno carico sia inferiore alle 6 tonnellate.

3.3.3.1. Ci si potrebbe tuttavia chiedere se il limite non dovrebbe essere fissato a 3,5 tonnellate di peso massimo autorizzato a pieno carico, per coincidere con quello recentemente approvato dal Consiglio dei ministri dei Trasporti il 9 ottobre 1997 nella posizione comune sulla nuova direttiva riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada [1], e con quello che delimita l'impiego della patente della categoria C. La scelta andrebbe fatta in base ad una valutazione «costi/benefici», tenendo conto dell'onere amministrativo supplementare che ne deriverebbe per le imprese interessate.

3.4. L'articolo 10 del regolamento prevede la partecipazione finanziaria della Comunità alle spese degli Stati membri. Il Comitato si chiede se il bilancio comunitario deve farsi carico delle spese amministrative degli Stati membri.

3.5. Il Comitato auspica che in tutti gli Stati membri gli ambienti socioeconomici interessati partecipino direttamente al processo di consultazione sulle modalità di applicazione del regolamento.

4. **Conclusioni**

Considerate le osservazioni di cui sopra, il Comitato raccomanda che:

— il regolamento persegue l'obiettivo di una maggiore affidabilità nel tempo e nello spazio dei dati rilevati e di una migliore comparabilità di tali dati con quelli relativi agli altri modi di trasporto;

— si utilizzi a tale scopo un approccio «funzionale» ed intermodale dell'attività di trasporto delle merci;

— negli Stati membri si predisponga la consultazione degli ambienti socioeconomici sulle modalità di applicazione del regolamento;

— i dati chiesti alle imprese di trasporto merci si limitino a quelli pertinenti e necessari per il raggiungimento dell'obiettivo prefisso, ovvero assicurare la disponibilità di informazioni necessarie all'elaborazione, alla verifica, al controllo ed alla valutazione della politica comune nel settore dei trasporti.

[1] Parere del CES: GU C 287 del 22.9.1997, pag. 21.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Incidenza dell'intermediazione — dalla produzione al consumo — nella formazione dei prezzi delle derrate alimentari»

(98/C 95/10)

In data 20 marzo 1997, il Comitato economico e sociale ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo comma, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema 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 Kienle, in data 4 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 75 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La determinazione della quota di partecipazione dei singoli operatori del mercato al prezzo finale dei beni — e quindi la problematica dei margini commerciali — è sempre stata oggetto di un acceso dibattito. Nel settore alimentare, tale dibattito è spesso condotto con particolare passione. Il Comitato economico e sociale, nel parere sulle proposte relative ai prezzi agricoli 1997/1998, ha chiesto espressamente che ne vengano analizzate le ripercussioni sia sui redditi degli agricoltori che sui prezzi al consumo. Il presente parere intende contribuire a delucidare un complesso meccanismo di mercato, a combattere dei pregiudizi infondati, a segnalare distorsioni, ma soprattutto a promuovere un dialogo costruttivo fra produttori, trasformatori, commercianti e consumatori.

1.1.1. Negli ultimi anni i prezzi alla produzione dei prodotti agricoli nell'Unione europea hanno avuto tendenzialmente l'effetto di far scendere i prezzi dei prodotti alimentari. La quota rappresentata dai prezzi alla produzione dei prodotti agricoli rispetto alla spesa alimentare totale dei consumatori è scesa nettamente. È aumentata nel contempo la quota delle spese di commercializzazione e di trasporto, di lavorazione, trasformazione e imballaggio dei prodotti alimentari. Sia il miglioramento della produttività a livello della produzione che la forte concorrenza nel settore commerciale vanno a vantaggio dei consumatori finali. Lo dimostra chiaramente anche il fatto che oggi nell'Unione europea una famiglia media di quattro persone non spende mai oltre il 20 % del reddito per i prodotti alimentari. Inoltre la spesa dei consumatori per la preparazione dei pasti si è sensibilmente ridotta («convenience»), quindi i prodotti racchiudono un maggior numero di servizi.

1.2. In agricoltura prevalgono tradizionalmente le aziende produttive di piccole dimensioni, ciascuna delle quali, presa singolarmente, ha un effetto minimo se non nullo sulla formazione dei prezzi dei suoi prodotti. I prezzi determinano però i ricavi e quindi il reddito dell'agricoltore.

1.2.1. Considerata la grande complessità del tema, il presente parere si occupa prevalentemente dei prodotti agricoli freschi — e fra questi in particolare degli ortofrutticoli. L'analisi dei margini commerciali degli ortofrutticoli freschi è particolarmente interessante, perché il mercato ortofrutticolo sta attraversando una fase di notevoli cambiamenti ed è altresì caratterizzato da sensibili fluttuazioni dell'offerta e dei prezzi. Ciò vale in misura minore per i prodotti trasformati derivanti dagli ortofrutticoli (succhi di frutta, conserve, surgelati); questi ultimi non saranno pertanto trattati in modo approfondito in questa sede.

1.2.2. Per i prodotti altamente deperibili sono limitate le possibilità di stabilizzare i prezzi con misure di organizzazione di mercato. In realtà la percentuale delle spese del FEAOG destinate all'organizzazione comune di mercato nel settore ortofrutticolo, ovvero il 5 %, (cfr. parere del CES del 19 marzo 1996), è nettamente inferiore alla percentuale che tale settore rappresenta rispetto a tutta la produzione agricola finale (circa 16 %). Con l'attuazione della riforma dell'OCM ortofrutticola, lo strumento dell'intervento, applicato solo a determinati ortofrutticoli, continuerà a perdere importanza.

1.2.3. I prodotti freschi, come gli ortofrutticoli, sono in generale articoli da consumare rapidamente che non necessitano alcuna ulteriore lavorazione. Per il produttore, ma anche per molti consumatori, non è pertanto facile comprendere dove abbiano origine le notevoli differenze fra prezzo alla produzione e prezzo al consumo.

1.3. L'agricoltura è in competizione con altri settori dell'economia per aggiudicarsi il potere d'acquisto dei consumatori. Margini elevati peggiorano pertanto la posizione concorrenziale del settore. Nella misura in cui i margini commerciali contengono degli elementi fissi, le fluttuazioni della domanda e dell'offerta si ripercuotono più sensibilmente sul prezzo alla produzione che sul prezzo al consumo, ovvero aumenta per il produttore il rischio del prezzo.

1.4. Per i prodotti freschi quali gli ortofrutticoli, l'evoluzione a breve termine dei margini commerciali è di importanza fondamentale. Se ad una riduzione dei prezzi alla produzione — dovuta all'offerta — non fa seguito anche una corrispondente riduzione dei prezzi al consumo, i consumi non aumentano nella misura necessaria e le eccedenze non vengono raccolte o vengono distrutte. Ne è un chiaro esempio quanto è accaduto nel primo semestre del 1997: non si sono potute smaltire velocemente le scorte di mele nell'Unione europea, dato che la drastica riduzione dei prezzi alla produzione non si è trasferita affatto o in misura insufficiente dalla distribuzione al consumo.

1.4.1. In caso di penuria dell'offerta e di sensibile aumento dei prezzi alla produzione, anche un «ammortizzamento» dei prezzi al consumo a scapito del margine di utile perturba l'equilibrio del mercato. In tal caso infatti le merci vengono vendute prematuramente e i consumatori che arrivano più tardi non trovano più niente. Se in situazione di scarsità di determinati prodotti si fa leva sul prezzo come rimedio per riequilibrare il mercato, spesso entrano in azione altri meccanismi di ripartizione (ad es. conoscenze personali, «potere di mercato»).

1.5. Il commercio ha un'influenza fondamentale non solo sulla formazione dei prezzi, ma anche sulla composizione dell'offerta. La concentrazione nel settore del commercio alimentare al dettaglio in Europa e la concentrazione degli acquisti all'interno delle aziende rafforza il pericolo, messo in luce dai consumatori, che il commercio eserciti una funzione di «filtro». In molti Stati membri dell'UE, chi non si trova sugli elenchi dei fornitori delle aziende leader del commercio alimentare, deve accontentarsi di un piccolo mercato di nicchia. L'accesso alle grandi organizzazioni del commercio alimentare al dettaglio diviene perciò per molti produttori una questione di sopravvivenza.

2. Le funzioni del commercio

2.1. Il commercio svolge un ruolo essenziale nell'approvvigionamento ottimale di merci in un'economia nazionale. Di norma si distinguono le seguenti funzioni:

— funzione spaziale (per es. individuazione di partner commerciali, trasporto delle merci);

— funzione temporale (per es. individuazione di mercati in caso di divario temporale fra produzione e consumo);

— funzione quantitativa (per es. raggruppamento o frazionamento delle merci);

— funzione qualitativa (per es. selezione, raggruppamento o formazione di assortimenti);

— funzione pubblicitaria o culturale (per es. pubblicità per il prodotto).

2.1.1. La funzione spaziale comprende spesso il trasporto delle merci. Nel settore ortofrutticolo numerosi grossisti nelle zone di produzione si sono specializzati nella funzione di «superamento dello spazio» incluso il trasporto (vendita per corrispondenza). Una libera circolazione delle merci senza intoppi rappresenta pertanto un'importante premessa per il mercato degli ortofrutticoli della Comunità. Per compensare lo scarto temporale fra domanda e offerta, il commercio mantiene strutture di magazzinaggio. Per gli ortofrutticoli la durata del magazzinaggio è per lo più limitata, in casi estremi (asparagi, frutti di bosco) addirittura a pochi giorni. A seconda delle richieste dell'acquirente successivo, le partite di diversi prodotti devono essere frazionate o invece raggruppate. Raggruppare assortimenti adeguati è una funzione essenziale del commercio all'ingrosso locale sui mercati generali. A livello dei consumatori, tale funzione è svolta dal commercio alimentare al dettaglio.

2.1.2. Il raggruppamento delle merci può riguardare anche le piccole partite. Tale funzione quantitativa coincide per lo più con una funzione qualitativa. In Europa nel commercio alimentare al dettaglio vengono richieste sempre più spesso partite di una certa dimensione e di qualità omogenea. Dato che i singoli produttori normalmente non dispongono di partite sufficientemente grandi, si devono raggruppare le offerte di più produttori con prodotti di qualità comparabile, prevalentemente in base a caratteristiche qualitative misurabili. Anche l'imballaggio presenta aspetti sia qualitativi che quantitativi.

2.1.3. Spesso si fa riferimento alla funzione comunicativa del commercio, ovvero alla trasmissione di informazioni sul mercato sia per la domanda che per l'offerta. Se i segnali del mercato restano bloccati nel «filtro» del commercio, risulta difficile adattare domanda e offerta e ne derivano ripartizioni erronee, quindi perdite economiche.

2.2. Le funzioni del commercio non devono necessariamente essere svolte da grossisti o dettaglianti. Molte delle suddette funzioni vengono esercitate anche da associazioni di produttori, talvolta da singoli produttori. A lungo termine i servizi vengono erogati dall'operatore del mercato che può offrirli ai costi più bassi. Il quadro normativo imposto dallo Stato (ad es. normativa fiscale, organizzazioni comuni di mercato dell'UE) influenza sensibilmente tali costi.

3. Lo sviluppo dei canali di commercializzazione per gli ortofrutticoli freschi

3.1. *Il livello del commercio al dettaglio*

3.1.1. Il più importante sviluppo nel commercio alimentare al dettaglio dell'UE è costituito dal processo di crescente concentrazione. Il numero dei negozi di alimentari nell'Europa dei 12 è diminuito dal 1970 al 1990 di oltre un quarto, scendendo a 490 000 unità. Nel 1995 l'Europa dei 15 contava 540 000 negozi. Secondo le previsioni, entro il 2005 tale cifra dovrebbe scendere a 400 000. Il fatturato totale del commercio alimentare al dettaglio ha registrato invece una continua crescita. In alcune aree della Comunità questo processo di restrizione della quota dei negozi alimentari assume dimensioni preoccupanti. Il governo britannico segnala ad esempio che in talune zone rurali — ma anche in certe aree dei centri cittadini — non viene garantito ovunque l'approvvigionamento di tutti gli strati della popolazione con prodotti alimentari freschi («food deserts»).

3.1.2. All'interno dell'UE è netto il divario Nord-Sud. Mentre in Scandinavia le 5 più grosse aziende (1995) sono responsabili di oltre il 70 % del fatturato totale del settore, in Italia e in Grecia la quota corrispondente rappresenta solo un terzo o anche meno del fatturato totale e nell'Europa centrale e occidentale essa oscilla fra il 50 e il 70 %.

3.1.3. Anche all'interno delle aziende si assiste ad un processo di concentrazione. Mentre le centrali d'acquisto di un'azienda già da tempo hanno concentrato le attività di acquisto per il cosiddetto «assortimento non-deperibile» all'interno di un paese, gli ortofrutticoli freschi fino a poco tempo fa venivano acquistati per lo

più da centrali regionali. Recentemente anche in questo settore gli acquisti vengono concentrati sempre più in una centrale nazionale. Le centrali regionali si limitano spesso agli acquisti complementari per carenze impreviste. È diminuito così notevolmente il numero di quanti prendono le decisioni.

3.1.4. Quanto affermato in generale per il commercio alimentare in Europa vale essenzialmente anche per i prodotti freschi quali gli ortofrutticoli. In Germania, nel 1994, il 72 % del consumo domestico di verdura fresca proveniva dalle 5 principali organizzazioni commerciali secondo i dati risultanti dalle inchieste sui nuclei familiari eseguite dal GfK («Gesellschaft für Konsum, Marktforschung und Absatzforschung», ovvero Associazione per il consumo, le ricerche di mercato e lo studio del marketing), nel 1996 quasi l'80 % dei prodotti ortofrutticoli destinati al consumo domestico è stato acquistato nei supermercati, ipermercati o discount. Nei Paesi Bassi tale percentuale ammonta al 63 %, in Francia al 56 % e in Spagna al 35 %. Nel Nord Italia nel 1995 oltre il 55 % dei prodotti sono stati acquistati nei supermercati o nei discount, nell'Italia meridionale solo il 20 %. In tutti i paesi è aumentata la quota che il commercio organizzato di alimentari al dettaglio detiene negli acquisti domestici di ortofrutticoli: dal 1987 al 1995 in Francia tale quota è passata dal 41 al 56 %, nei Paesi Bassi dal 50 % (1990) al 63 % (1995) e in Spagna dal 22 % (1989) al 35 % (1995). Questi dati sono tratti dai risultati ottenuti dalle diverse inchieste europee sui nuclei familiari.

3.1.5. In tutta Europa i tradizionali negozi di alimentari di piccole dimensioni, i negozi specializzati e, in taluni paesi, anche i mercati rionali hanno perso d'importanza quali punti vendita. In Italia e Spagna i negozi specializzati e i piccoli negozi di alimentari detengono ancora per gli ortofrutticoli una quota superiore al 30 %. Anche negli Stati del Benelux e nel Regno Unito il negozio specializzato rappresenta ancora una fonte di approvvigionamento importante per gli ortofrutticoli con una quota nettamente superiore al 10 %. In Germania il negozio specializzato sta invece praticamente scomparendo.

3.1.6. Il mercato rionale rappresenta in Germania ancora un'importante fonte di acquisti con una percentuale che varia dal 12 al 15 % e nell'ultimo decennio è riuscito a mantenere inalterata la sua quota. In Francia la quota detenuta dal mercato rionale è scesa dal 24,6 % (1988) al 21,7 % (1995); ultimamente si è assistito ad una stabilizzazione. Nell'Europa meridionale la quota dei mercati rionali ammonta al 25 % circa.

3.1.7. Negli ultimi anni si è registrato un maggiore interesse da parte dei consumatori per l'acquisto diretto dai produttori (dal campo o dall'azienda agricola, a volte anche in mercati agricoli particolari). Nel caso di singoli prodotti come fragole e asparagi, la quota dell'acquisto diretto può essere considerevole. In totale si tratterebbe di una percentuale che oscilla tra il 2 ed il 7 %, mentre in Austria è ancora superiore. La quota delle vendite dirette è tradizionalmente assai elevata specie con la crescente domanda di ortofrutticoli biologici. In questo caso più della metà dei prodotti può essere infatti venduta direttamente ai consumatori.

3.1.8. La crescente concentrazione nel commercio alimentare al dettaglio e la quota crescente di supermercati, ipermercati e discount («grande distribuzione») nel settore degli ortofrutticoli freschi sono dovute a svariati fattori. A giustificazione della costante tendenza alla concentrazione vengono spesso addotte le condizioni vantaggiose. L'avanzata della grande distribuzione è tuttavia dovuta anche in gran parte alla marcata riduzione della frequenza nell'acquisto di prodotti freschi. Molti consumatori non sono più disposti (per impegni di lavoro, ad esempio) ad acquistare quotidianamente prodotti freschi oltre alla «grossa spesa» di prodotti alimentari prevista una o due volte alla settimana.

3.1.9. È interessante notare che l'indicazione delle singole fonti di acquisto varia a seconda dei sondaggi e delle inchieste sui nuclei familiari. In generale l'importanza del mercato rionale viene ampiamente sopravvalutata dai consumatori. Un'alta percentuale di consumatori cita il mercato rionale come fonte d'acquisto preferita, mentre riserva decisamente meno simpatia a tutte le altre fonti di acquisto. Ma evidentemente la preferenza espressa non si ripercuote sull'effettiva scelta del punto vendita. La maggior parte dei consumatori non è disposta ad investire il tempo necessario per gli acquisti al mercato. Queste informazioni risultano dalle analisi condotte in Francia (CTIFL, 1996) e Germania (CMA, 1997).

3.1.10. Fra i vantaggi dei supermercati e degli ipermercati viene citato quindi in primo luogo il risparmio di tempo (acquisto combinato di altre categorie di prodotti), seguito dalla possibilità di scegliere da soli e dal prezzo basso. Fra i vantaggi degli ipermercati si cita in particolare l'ampia scelta di ortofrutticoli freschi. Il mercato invece viene associato ad una migliore qualità, alla freschezza, ad una vasta scelta, alla fiducia e al contatto umano. Il consumatore dichiara di preferire il mercato rionale, eppure, contrariamente a quanto affermato, va sempre più spesso — per comodità — al supermercato o al discount.

3.1.11. Quanto affermato finora sulle fonti degli acquisti tiene conto esclusivamente del consumo domestico. Il consumo extradomestico (grandi consumatori) assorbe quote inferiori di ortofrutticoli rispetto agli altri generi alimentari, ma acquista rapidamente importanza.

3.2. *I livelli commerciali a monte*

3.2.1. I mutamenti nel settore del commercio alimentare al dettaglio sono all'origine di adeguamenti a monte della catena di distribuzione. Anche nel commercio all'ingrosso di ortofrutticoli si è verificato un enorme cambiamento strutturale. I fornitori delle grandi aziende di commercio al dettaglio devono poter offrire partite di una certa dimensione. Soprattutto in seguito al processo di centralizzazione degli acquisti all'interno delle aziende di commercio al dettaglio, molti grossisti ortofrutticoli di medie dimensioni hanno perso i loro tradizionali clienti: le centrali regionali. Inoltre molte grandi organizzazioni del commercio alimentare in Europa mirano il più possibile a provvedere agli acquisti direttamente. I grossisti fungono solo da erogatori di servizi per la logistica o vengono utilizzati a protezione da eventuali rischi nella fornitura. I grossisti più piccoli si specializzano nel rifornire i grandi consumatori (ristoranti, mense) o servono il segmento sempre più ridotto dei negozi specializzati e dei commercianti dei mercati rionali.

3.2.2. I mercati generali hanno perso importanza negli ultimi anni. Le grandi catene vi compaiono solo raramente come clienti abituali. In Gran Bretagna il mercato generale è addirittura utilizzato dalle catene per smaltire le eccedenze. In tal modo si accentuano le oscillazioni di prezzo nei mercati generali. In Germania la percentuale di ortofrutticoli freschi commercializzati tramite i mercati generali non supera il 30 % del volume di mercato. In Francia, e in particolare nei paesi dell'Europa meridionale, l'importanza dei mercati generali è decisamente maggiore. Secondo i dati forniti da Mercasa, in Spagna i mercati generali nel 1996 detenevano una quota pari al 60 % del consumo nazionale di ortofrutticoli.

3.2.3. Nell'ambito dell'Unione europea vi sono differenze nella ripartizione delle funzioni del commercio tra i vari operatori. Nell'Europa meridionale, ad esempio, i circuiti di commercializzazione sono spesso assai lunghi e confusi, mentre in Gran Bretagna sono molto brevi. In tutti i paesi vige la tendenza a raccorciare tali circuiti. Gli operatori che non forniscono alcun servizio effettivo vengono eliminati dalla catena di commercializzazione. Si evitano le operazioni inutili, quale il riconfezionamento delle merci, in quanto i produttori o le loro associazioni presentano i prodotti direttamente nella confezione desiderata.

3.2.4. Anche la struttura delle aziende produttive e delle associazioni dei produttori è mutata. La dimensione media dell'azienda e il fatturato medio delle associazioni di produttori sono aumentati. Ma tale processo di concentrazione non è paragonabile al processo di concentrazione in atto nel settore del commercio alimentare al dettaglio. Un'eccezione è costituita nei Paesi Bassi dall'unione delle associazioni di produttori VTN (Verenigde Tuinbouwveilingen Nederland, 1996). Il compito principale delle organizzazioni dei produttori consiste nel raggruppare l'offerta in partite sufficientemente consistenti. Il settore del commercio alimentare al dettaglio organizzato abbisogna di un gran numero di partite che consentano la vendita su scala nazionale. La maggior parte delle organizzazioni di produttori non consegue tuttavia queste dimensioni.

3.2.5. Vi sono anche organizzazioni di produttori che non intrattengono rapporti diretti con il settore del commercio alimentare al dettaglio organizzato il cui approvvigionamento avviene quindi tramite grossisti specializzati che eventualmente riforniscono gli stessi clienti. In tal modo si consegue solo in parte l'obiettivo dell'aggregazione dell'offerta.

3.2.6. Il potenziamento delle organizzazioni dei produttori è da sempre un obiettivo essenziale dell'organizzazione comune di mercato per gli ortofrutticoli. Mettendo a disposizione mezzi per i fondi di esercizio, il FEAOG appoggia anche gli sforzi compiuti dalle organizzazioni di produttori riconosciuti per rifornire direttamente il commercio alimentare al dettaglio organizzato. Ciononostante la quota di produzione commercializzata tramite le organizzazioni dei produttori finora è aumentata solo in alcuni paesi. In Gran Bretagna, nei Paesi Bassi, in Danimarca e in Belgio tale quota è addirittura diminuita. In Germania dovrebbe essersi mantenuta sugli stessi livelli. Solo in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Belgio la quota detenuta dalle organizzazioni dei produttori ortofrutticoli supera il 50 %. Secondo la relazione della Commissione «La situazione dell'agricoltura nell'Unione europea — 1995», la quota commercializzata dalle associazioni di produttori rispetto alle quantità totali è bassa, di solito inferiore al 20 % particolarmente nel settore della verdura.

3.2.7. Gli aiuti finanziari a favore delle organizzazioni di produttori previsti dalla nuova organizzazione del mercato vengono criticati da una parte degli operatori commerciali. Si teme che tali contributi consentano alle organizzazioni dei produttori di fornire servizi a minor prezzo rispetto alle imprese commerciali.

4. L'influenza del commercio sull'offerta di ortofrutticoli

4.1. *L'assortimento*

4.1.1. Quanti partecipano alla catena della distribuzione commerciale — quindi produttori, commercianti e consumatori — influenzano la composizione dell'offerta disponibile. L'influenza del commercio viene vista spesso in modo più critico rispetto a quella degli altri operatori. I consumatori rimproverano al commercio di privilegiare taluni prodotti che non corrispondono ai desideri dei consumatori. Un esempio «classico» è costituito dai pomodori provenienti dai Paesi Bassi sul mercato tedesco negli anni '80: le preferenze del commercio all'ingrosso per alcuni luoghi di origine dei pomodori si distinguevano decisamente dalle preferenze dei consumatori. Tale esempio ha messo però anche in luce che le preferenze dei consumatori non possono essere trascurate a lungo, se sono veramente marcate.

4.1.2. Il rischio che i desideri dei consumatori vengano trascurati per molto tempo aumenta sensibilmente se le fonti di acquisto alternative sono limitate. Ciò accade nei paesi in cui esiste un'elevata concentrazione del commercio alimentare al dettaglio; le aziende acquistano prevalentemente in modo centralizzato, e i negozi specializzati, i mercati rionali e i piccoli negozi di alimentari indipendenti detengono una quota di mercato irrilevante.

4.1.3. Vi sono molti esempi dell'influenza del commercio alimentare al dettaglio organizzato sull'evoluzione dei consumi di singoli tipi di frutta e verdura. I discount offrono un numero molto limitato di prodotti freschi. L'aumento del consumo di banane dopo il 1983 e di ravanelli verso la fine degli anni '80 in Germania è dovuto ad esempio alla loro vendita nei discount. Secondo l'English Mushroom Board, l'aumento del consumo di funghi freschi in Gran Bretagna è da ricondurre alla strategia dei prezzi e pubblicitaria praticata dalle grandi aziende commerciali alimentari («major multiples»). D'altro canto ristagna invece il consumo di prodotti la cui vendita nel supermercato è problematica (ad es. ciliege, bacche).

4.1.4. Gli acquisti sempre più pilotati a livello nazionale delle aziende del commercio alimentare al dettaglio celano inoltre il rischio che gli assortimenti regionali segnino il passo. Se in una zona di produzione non si riescono ad avere quantità sufficienti per un programma nazionale, la merce viene fatta arrivare da un'altra zona produttiva più lontana.

4.1.5. Per poter rientrare negli elenchi dei fornitori nel commercio alimentare al dettaglio è talvolta necessario

versare somme consistenti. Inoltre, vengono sovente riscosse tasse con designazioni diverse (ad esempio, «rimborso merci», «sovvenzione per le spese di pubblicità», «sconto junior»). Tali pratiche sono più diffuse in Germania che negli altri Stati membri, pur essendo attestate anche in Francia. In Gran Bretagna invece l'approvvigionamento nel commercio alimentare al dettaglio organizzato è soggetto al rispetto di requisiti e condizioni di fornitura qualitativi e quantitativi spesso rigorosi e diversi a seconda delle imprese.

4.1.6. Dal momento che uno degli obiettivi dichiarati delle grandi aziende del settore è quello di limitare il numero dei fornitori, i produttori sono costretti a collaborare con i fornitori che figurano nei suddetti elenchi e che possono essere organizzazioni di produttori, operatori commerciali oppure anche grossi produttori. Quest'ultimo caso si verifica frequentemente in Gran Bretagna.

4.1.7. Per quanto riguarda l'aspetto qualitativo, il gusto di molti tipi di ortofrutticoli è soddisfacente solo se i prodotti vengono raccolti maturi. La maggior parte dei consumatori non è in grado di riconoscere tale caratteristica qualitativa. D'altro canto i prodotti maturi devono essere maneggiati con cura e commercializzati velocemente. Ciò comporta per i produttori ed il commercio costi più elevati dovuti a una logistica più costosa. Solo se per tali prodotti si possono ottenere prezzi più elevati, vi è l'incentivo ad offrirli. Il dilemma è chiaro: i consumatori sono disposti a pagare di più se si garantisce una qualità migliore, e i venditori sono disposti a garantire la qualità desiderata solo se vengono ricompensati adeguatamente. I produttori italiani di pesche hanno messo in luce tale dilemma. Lo stesso vale per una produzione ecocompatibile, caratteristica auspicata dal consumatore.

4.1.8. Tale situazione di partenza ha portato, nel caso di altri generi alimentari, alla creazione di marche. Anche nel caso degli ortofrutticoli freschi, le marche acquistano importanza. Particolarmente in Gran Bretagna gli ortofrutticoli freschi vengono spesso venduti utilizzando marche commerciali con precise direttive di produzione. In Germania negli ultimi due anni quasi tutte le grandi aziende del commercio alimentare hanno introdotto le loro marche commerciali. I produttori assistono a tale sviluppo con sentimenti contrastanti, dato che esso è in concorrenza con gli sforzi di affermazione dei produttori e delle associazioni di produttori. In questo caso lo Stato può intervenire introducendo garanzie certificate di qualità.

4.1.9. Le catene di supermercati britannici tuttavia sembrano recentemente aver cambiato atteggiamento e non insistere più sull'anonimato dei prodotti. Al contrario ci si aspetta ora un miglioramento dell'immagine indicando il nome dell'azienda produttrice. «Nessun produttore imballerebbe un prodotto di cattiva qualità in una confezione che reca il suo nome» afferma il rappresentante di una catena che commercializza cipolle utilizzando il nome dell'azienda produttrice. Anche i risultati delle ricerche di mercato condotte in altri paesi forniscono indicazioni in tal senso. Nel 1996 il 59 % degli intervistati avrebbe comprato più ortofrutticoli freschi se avesse conosciuto personalmente il produttore, mentre nel 1989 aveva risposto così solo il 46 % degli intervistati.

4.2. *La formazione del prezzo*

4.2.1. Nell'ambito del presente studio è impossibile condurre un'analisi approfondita dei margini di utili per gli ortofrutticoli nei singoli Stati membri dell'UE. I dati che seguono si basano in particolare su ricerche condotte in Francia, Germania e Gran Bretagna. Le osservazioni si riferiscono al margine globale (si definisce margine globale la differenza fra il prezzo alla produzione e il prezzo al consumo), dato che nella maggior parte dei casi non è possibile ripartirlo fra margine del grossista e margine del dettagliante. Si deve tuttavia tener presente che il margine del dettagliante rappresenta la componente di gran lunga più consistente. In Germania, ad esempio, il margine del grossista rappresenta solo il 20 % del margine globale, mentre in Francia tale margine oscilla per gli ortaggi tra il 20 ed il 35 %. Il margine viene calcolato come ricarico in termini percentuali e assoluti.

4.2.2. Un confronto fra i singoli Stati membri dell'UE risulta molto difficile a causa delle differenze fra le fonti e la qualità dei dati. Ciononostante emergono differenze sistematiche. Si rileva quindi che tendenzialmente nei paesi con un'alta percentuale di discount (ad es. la Germania) i margini sono più bassi.

4.2.3. In generale si può constatare che, maneggiando con cura le merci e applicando una rigorosa politica qualitativa, il margine aumenta (ad es. nelle «major multiples» in Gran Bretagna, spesso definite «esemplari» in tal senso).

4.2.4. Per prodotti ad alto valore commerciale (asparagi, fragole, ecc.) di norma i margini di utile calcolati come ricarico in percentuale sono comparativamente bassi e variano dal 50 % al 70 %. Il margine assoluto è però più elevato che per i prodotti con basso valore commerciale. Questi prodotti sono per lo più altamente deperibili e possono essere venduti per un periodo comparativamente breve. Tali caratteristiche comportano alti costi distributivi.

4.2.5. Per i prodotti con basso valore commerciale (mele, cavoli, ecc.) i margini sono elevati, superiori al 100 %; per i prodotti a prezzo particolarmente basso (carote, cipolle) i margini sono addirittura superiori al 200 %. I margini assoluti sono tuttavia più bassi che per i prodotti a valore elevato. Per lo più si tratta in questo caso di prodotti che possono essere conservati facilmente e offerti per un lungo periodo di tempo.

4.2.6. Da tali considerazioni si deduce che la quota del produttore rispetto al prezzo al consumo è alta per i prodotti ad alto valore commerciale (ad es. gli asparagi in Germania: 60 %) e bassa per quelli a basso valore commerciale (ad es. il cavolo bianco in Germania: meno del 20 %).

4.2.7. In diversi Stati membri uno stesso prodotto può dar origine a margini di utile diversi se la diffusione del prodotto in tali paesi è molto diversa. Così ad esempio il margine di utile globale per l'indivia in Francia è più basso che in Germania, dato che in Francia la quantità di indivia commercializzata è 10 volte superiore.

4.2.8. Un'analisi a lungo termine della situazione indica che la quota del produttore rispetto al prezzo al consumo è notevolmente scesa. Se all'inizio degli anni '50 la quota del produttore per il cavolo bianco era superiore al 50 %, negli anni '70 essa era scesa al 33 %. Da allora tale quota è scesa ulteriormente, fino al 18 %.

4.2.9. Per i prodotti freschi con marcate fluttuazioni di prezzo, l'evoluzione a breve termine dei margini commerciali è di particolare importanza.

4.2.10. Per alcuni prodotti con fluttuazioni di prezzo assai marcate come ad esempio il cavolfiore e gli asparagi, vi è uno stretto rapporto fra prezzo alla produzione e prezzo al consumo; per altri prodotti, come ad esempio l'insalata, non si rileva lo stesso tipo di relazione.

4.2.11. Le condizioni climatiche sfavorevoli o le calamità naturali possono portare ad un aumento dei prezzi tale da rendere addirittura necessaria una riduzione del margine di utile assoluto. Così è avvenuto ad esempio per i porri a causa del gelo del Natale 1996 nel Nord Europa.

4.2.12. Viceversa, nel caso di determinate scorte, si possono rilevare notevoli aumenti del margine di utile. Le scorte di mele, nel gennaio 1997, in Europa erano ancora inaspettatamente elevate. Si è tentato pertanto di smerciarle abbassando i prezzi sul fronte della produzione. Ciò ha contribuito tuttavia solo ad inasprire la concorrenza, ma non ad aumentare la domanda. Poiché, mentre i prezzi base da metà gennaio sono scesi sensibilmente, i prezzi al dettaglio sono rimasti invariati.

4.2.13. Nel caso di prodotti con un prezzo relativamente stabile nel settore del commercio alimentare al dettaglio, come ad esempio le mele, si evita pertanto che, a breve termine, i consumatori possano reagire a mutate condizioni di offerta, si rafforza la pressione dei prezzi nelle prime fasi e aumenta la quantità del commercio alimentare al dettaglio con relativo aumento degli utili. Tale rigidità dei prezzi del commercio alimentare al dettaglio e la pressione che esso esercita sono aumentate negli ultimi anni e probabilmente si rafforzeranno.

4.2.14. Si ha l'impressione che nel settore del commercio alimentare al dettaglio gli acquirenti apprezzino sempre di meno le frequenti fluttuazioni dei prezzi degli ortofrutticoli dovute alle vendite all'asta. Le grosse aziende del settore prediligono pertanto accordi di prezzo a lungo termine. In alcuni casi esigono il mantenimento della media stagionale dei prezzi basati sui costi di produzione, perché sia garantito un margine «normale» (cost price plus).

4.3. *Le richieste del commercio alimentare al dettaglio nella formazione dei prezzi*

4.3.1. Le aziende leader del commercio alimentare al dettaglio chiedono ai loro fornitori una sempre maggiore stabilità e sicurezza dei prezzi. In tale contesto i sistemi di «vendita all'asta» vengono messi in discussione criticamente e acquistano sempre maggiore importanza i prezzi settimanali e gli accordi di prezzo a lungo termine fino ad arrivare al prezzo medio per la stagione.

4.3.2. Per quanto riguarda le oscillazioni di prezzo nella forma di vendita «all'asta» occorre distinguere fra prodotti che possono essere conservati a termine in magazzino e prodotti altamente deperibili. Per questi ultimi le fluttuazioni di prezzo derivano per lo più dalle variazioni di disponibilità, mentre per i prodotti che si conservano sono gli elementi speculativi ad essere più rilevanti.

4.3.3. In generale il sistema «all'asta» esige dal commercio alimentare al dettaglio una maggiore flessibilità. Nel caso di prodotti che presentano variazioni di disponibilità, è problematico stabilire accordi fissi di prezzo a lungo termine.

4.3.4. Gli accordi fissi di prezzo con le catene dei supermercati comportano una minore trasparenza del mercato, dato che vengono concessi prezzi e condizioni diversi a seconda del potere di mercato dei singoli clienti.

4.3.5. Occorre tener presente che normalmente gli operatori commerciali conoscono meglio la situazione del mercato rispetto ai produttori ed alle associazioni di produttori. Per condurre efficaci trattative di vendita, i produttori annettono grande importanza alle informazioni sul mercato (ad esempio le aspettative concernenti il raccolto, gli stock centrali, le tendenze della domanda, ecc). Attualmente nell'UE i sistemi d'informazione sul mercato destinata ai produttori sono organizzati e finanziati in maniera assai diversa. In Francia la raccolta e la diffusione di queste informazioni viene effettuata da un dipartimento del ministero dell'Agricoltura, mentre in Germania sono i produttori stessi a dover finanziare il sistema. In alcuni paesi non esiste alcun ufficio che fornisca informazioni di questo genere.

5. **Prospettive e conclusioni**

5.1. Il Comitato — come la Commissione nel Libro verde sul commercio — prende atto in maniera realistica dell'irreversibile processo di concentrazione in atto nel settore del commercio alimentare europeo. Si può addirittura prevedere un rafforzamento di tale processo nel settore del commercio alimentare al dettaglio e un'ulteriore affermazione degli accordi per i prezzi alla vendita. In tutti i paesi europei i supermercati, gli ipermercati e i discount acquisteranno ulteriori quote nella vendita di ortofrutticoli freschi. Negli Stati membri dell'UE però tali sviluppi avverranno scaglionati nel tempo.

5.2. Secondo il Comitato è necessario un quadro normativo che ponga dei limiti ragionevoli al processo di concentrazione in atto nel settore del commercio alimentare al dettaglio. Occorre altresì rafforzare ulteriormente la posizione dei produttori nei confronti delle grandi catene commerciali, anche in maniera da accrescerne l'autonomia. Solo in tal modo è possibile evitare un manifesto mancato funzionamento del mercato, ripercussioni ed abusi sociali indesiderati (ad esempio termini di pagamento lunghissimi oppure somme versate per rientrare negli elenchi dei fornitori) e garantire ai consumatori anche in futuro un ampio assortimento di ortofrutticoli, possibilmente in tutti i tipi di strutture commerciali.

5.3. Il Comitato esprime inquietudine per il fatto che il commercio alimentare al dettaglio organizzato non riesca ad adeguare il prezzo dei prodotti altamente

deperibili alle modifiche della domanda e dell'offerta, o non lo faccia in maniera sufficientemente rapida. In tal modo possono costituirsi eccedenze invendibili o verificarsi notevoli riduzioni del reddito dei produttori.

5.4. Il Comitato sottolinea il rischio — per i produttori e per i consumatori locali — che una crescente concentrazione interna delle organizzazioni commerciali leader nell'acquisto possa provocare una riduzione dell'assortimento di ortofrutticoli e soprattutto la scomparsa degli assortimenti regionali dagli scaffali delle aziende del settore alimentare al dettaglio. Si favorirebbe in tal modo la standardizzazione dei prodotti quanto all'aspetto esteriore e la loro conservabilità, tuttavia a scapito delle loro caratteristiche organolettiche. Occorre cioè tener conto del fatto che i negozi specializzati ed i mercati rionali offriranno sempre più frequentemente i prodotti regionali accanto a quelli internazionali, ma si deve evitare che la commercializzazione dei prodotti regionali si limiti esclusivamente a questi circuiti. È inammissibile che al consumatore siano preclusi dei prodotti a causa dell'insufficienza di quantitativi per un programma nazionale o del problema delle somme da pagare per far parte degli elenchi dei fornitori.

5.5. Il Comitato ritiene giusta la richiesta avanzata da tempo dall'organizzazione UE dei mercati nel settore degli ortofrutticoli affinché sia introdotto un chiaro marchio di origine ed è favorevole al mantenimento incondizionato di tale disposizione che dovrebbe inoltre prevedere l'indicazione della data del raccolto. È lecito comunque dubitare che queste norme riescano ad imporsi grazie a controlli ed a sanzioni uniformi a tutti i livelli. Si può inoltre obiettare che per numerosi altri prodotti alimentari tale marchio auspicabile non è vincolante. Vanno peraltro approvate le iniziative della Commissione a favore di denominazioni d'origine e di indicazioni geografiche protette. Colpisce tuttavia la relativa lentezza con cui questi programmi sono avviati ed attuati, nonché l'insufficiente conoscenza di tali denominazioni d'origine ed indicazioni sulla provenienza. In alcuni Stati membri questi sistemi di protezione comunitari non hanno avuto finora alcun successo.

5.6. Il Comitato teme una riduzione della trasparenza del mercato proprio nel settore di prodotti freschi quali gli ortofrutticoli, riduzione che intaccherebbe in particolare la posizione dei produttori. L'impegno della Commissione in questo ambito si è finora limitato alla raccolta di informazioni necessarie alla gestione del mercato. Andrebbe pertanto accertato se non si dovrebbe promuovere l'accesso alle informazioni sul mercato anche per gli operatori, ad esempio in un settore di crescente importanza come quello dei prodotti biologici, tenendo conto di un'equa partecipazione alle spese.

5.7. Il Comitato riconosce che con la riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli si è aperta la strada al rafforzamento della posizione dei produttori e delle organizzazioni dei produttori. Dinanzi alla concentrazione della domanda risulta più che mai necessario aggregare l'offerta tramite le organizzazioni dei produttori. Mediante i fondi di esercizio ed i programmi operativi si intende migliorare la competitività delle organizzazioni dei produttori e quindi anche dei prodotti.

5.8. Il Comitato sottolinea il fatto che in futuro l'ampiezza del margine di utile dipenderà fortemente dalla qualità dei prodotti e dai programmi qualitativi attuati da produttori e/o commercianti. Il marchio alimentare e il Regolamento sui nuovi prodotti alimentari [1] assumono in tale contesto, accanto alle norme qualitative per gli ortofrutticoli, una particolare importanza. Si dovranno anche elaborare progetti trasparenti per la garanzia della qualità, in particolare a livello delle organizzazioni commerciali. Solo in tal modo si può garantire che la qualità «più elevata» si mantenga inalterata fino al consumatore e possa perciò essere anche ricompensata.

5.9. In conclusione, il Comitato richiede una maggiore sensibilizzazione dei consumatori sulle loro (considerevoli) possibilità di influenzare l'offerta e la formazione dei prezzi. Le preferenze espresse solamente in occasione di sondaggi informali non incidono affatto sul mercato, o risultano anzi addirittura controproducenti. Con il proprio comportamento concreto di spesa e con la scelta dei punti vendita i consumatori possono esercitare un'influenza effettiva sul mercato. Essi devono pertanto essere informati anche dei metodi produttivi, della qualità e degli effetti sulla salute. I consumatori più giovani rappresentano un gruppo bersaglio particolarmente importante. Anche una migliore formazione ed un miglior perfezionamento professionale del personale di vendita, oltre a maggiori informazioni, ad esempio sugli assortimenti regionali come pure sulla qualità dei prodotti alimentari, sono beninteso nell'interesse di produttori e di consumatori.

---

[1] Regolamento (CE) nº 258/97 del 27 gennaio 1997.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE, Euratom) che modifica il Regolamento (CE, Euratom) n. 58/97 relativo alle statistiche strutturali sulle imprese» [1]

(98/C 95/11)

Il Consiglio, in data 6 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Walker, in data 8 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 83 voti favorevoli, 3 contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Lo scopo generale del regolamento in esame è di chiedere agli Stati membri di fornire ad Eurostat dati statistici comparabili e armonizzati circa la struttura, l'attività, la competitività e il rendimento delle imprese del comparto delle assicurazioni a livello europeo.

1.2. Gli Stati membri sono responsabili dell'effettiva raccolta dei dati e dei metodi applicati. Il regolamento stabilisce le norme, i principi e le definizioni indispensabili per raccogliere, elaborare, trasmettere e valutare le statistiche in campo assicurativo nell'ambito dell'Unione europea. Il regolamento si basa principalmente sull'attuale legislazione UE (Direttiva 91/674/CEE del 20 dicembre 1991, Direttiva 92/49/CEE del 18 giugno 1992 e Direttiva 92/96/CEE del 10 novembre 1992), che prevede le misure volte ad armonizzare i conti annuali e consolidati delle compagnie assicurative e apre il mercato interno all'assicurazione diretta del ramo vita o non vita. Molte caratteristiche figurano anche nelle dichiarazioni delle imprese utilizzate a fini di supervisione. Per questi motivi, ma anche alla luce dell'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 58/97, il progetto di regolamento non definisce gli effettivi metodi di raccolta da utilizzare in proposito.

1.3. Tutti gli Stati membri raccolgono attualmente informazioni sulla popolazione di compagnie di assicurazione riconosciute (basate sui conti pubblicati o sulle dichiarazioni utilizzate a fini di supervisione). Con il sostegno degli Stati membri Eurostat ha iniziato nel 1994 la raccolta, su base volontaria, della maggior parte dei dati statistici non armonizzati sulle imprese assicurative. La proposta di regolamento si basa in larga misura sui circuiti di dati esistenti. Essa comporterà la raccolta di pochissimi dati aggiuntivi in un numero estremamente ristretto di Stati membri.

1.4. La Commissione giudica ora necessario un fondamento giuridico per assicurare un miglioramento della qualità e dell'attendibilità dei dati sulle assicurazioni da raccogliere, elaborare e trasmettere.

1.5. La Commissione ritiene altresì che il graduale completamento del mercato interno nel comparto dei servizi assicurativi e l'istituzione del piano d'azione per il mercato interno abbiano reso ancor più necessarie statistiche comunitarie attendibili in questo ambito.

2. Le proposte della Commissione

2.1. La Commissione si propone tre obiettivi.

2.2. Anzitutto, elaborare un quadro comune per la raccolta, la trasmissione e la valutazione delle statistiche comunitarie riguardanti la struttura, l'attività e il rendimento dei servizi assicurativi. Le statistiche da elaborare mirano a migliorare la conoscenza dello sviluppo nazionale, comunitario ed internazionale del settore assicurativo. Il sistema statistico soddisferà le esigenze informative della Commissione, dei governi degli Stati membri, dello stesso settore assicurativo (imprese e clienti) e di un'ampia gamma di altri utenti.

2.2.1. In secondo luogo, promuovere l'ulteriore sviluppo di un sistema statistico europeo incorporando nella produzione delle statistiche sulle assicurazioni strumenti statistici comunitari come la classificazione delle attività (NACE riv. 1 — Regolamento (CEE) n. 761/93 del Consiglio del 24.3.1993) e la classificazione dei prodotti per attività (CPA) (Regolamento (CEE) n. 3696/93 del Consiglio del 29.10.1993).

2.2.2. In terzo luogo, assicurare la flessibilità per permettere piccole modifiche, in particolare all'elenco degli indicatori da raccogliere in futuro (utilizzazione della Decisione 87/373/CEE del Consiglio del 13 luglio 1987 sulla «comitatologia»). Nel quadro della procedura di comitato prevista dall'articolo 13 del Regolamento

[1] GU C 310 del 10.10.1997, pag. 5.

(CE) n. 58/97, l'articolo 12 dello stesso regolamento quadro [al punto i)] prevede la flessibilità, a determinate condizioni, per aggiornare l'elenco delle caratteristiche.

2.3. Il progetto di regolamento è stato presentato al Comitato assicurazioni nell'aprile del 1996 e al Comitato per il programma statistico il 17 marzo 1997. Entrambi i comitati sono favorevoli alla normativa proposta.

2.3.1. Alcuni Stati membri hanno però espresso riserve circa l'estensione degli obblighi dichiarativi imposti alle compagnie di assicurazione. Un ulteriore formulario comportante adempimenti aggiuntivi di compilazione per le imprese e di trattamento per le autorità nazionali interessate non sarebbe certamente bene accolto.

2.4. Circa i dati da raccogliere (dati pubblicati oppure trasmessi nel quadro della supervisione finanziaria delle imprese di assicurazione), tutte le imprese hanno formato oggetto di rilevazione. Quanto ai dati che non figurano ancora nelle raccolte esistenti e non possono essere ottenuti da altre fonti, gli Stati membri hanno la facoltà di utilizzare tecniche di campionamento e metodi di inferenza statistica come previsto dall'articolo 6 del Regolamento (CE) n. 58/97.

2.4.1. Quando le piccole e medie imprese sono incluse nel processo di campionamento gli Stati membri hanno la facoltà di esonerarle dall'obbligo di fornire informazioni, e in tal caso dovranno ricorrere a metodi di inferenza statistica per compilare l'elenco completo delle variabili per la popolazione in esame.

2.5. Data la cooperazione in atto con l'Istituto monetario europeo, la Commissione giudica che le statistiche sui servizi assicurativi siano necessarie anche nel contesto più ampio delle statistiche ai fini dell'Unione economica e monetaria.

3. **Osservazioni di carattere generale**

3.1. Il Comitato ha costantemente ribadito il proprio sostegno a tutti i provvedimenti destinati a migliorare il funzionamento del mercato unico e a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al suo completamento. Dà atto dei progressi compiuti dalla seconda generazione delle direttive [1] sulle assicurazioni vita e non vita all'inizio degli anni '90 e dalla terza generazione di tali direttive [2] entrate in vigore il 1º luglio 1994.

3.2. Per un efficiente monitoraggio di questo mercato occorreranno dati statistici accurati, attendibili, regolari, tempestivi, armonizzati e comparabili. Per tale motivo il Comitato appoggia in linea di principio le proposte ora presentate dalla Commissione.

3.3. Rileva d'altro canto che la raccolta, l'elaborazione e la trasmissione di tali dati impone un duplice onere: anzitutto sulle imprese che debbono fornire dati grezzi sulle proprie attività e in secondo luogo sulle amministrazioni dei singoli Stati membri, responsabili del raggruppamento dei dati e della loro trasmissione ad Eurostat.

3.3.1. Il Comitato condivide pertanto le preoccupazioni espresse circa la necessità di evitare che tali adempimenti vengano aggravati senza motivo.

3.3.2. Come in tutti i casi del genere, occorre trovare un giusto equilibrio fra le esigenze degli utenti delle informazioni e gli adempimenti imposti a quanti debbono fornirle. Come per tutti gli altri prodotti, anche le informazioni devono comportare costi commisurati alla loro utilità: in pratica il valore delle informazioni ottenute deve essere superiore al costo sostenuto per ottenerle.

3.3.3. Per tali motivi il Comitato giudica consigliabile che questo elemento del sistema statistico formi oggetto di un progetto nel quadro dell'iniziativa SLIM.

3.4. Secondo il Comitato è improbabile che le statistiche prodotte siano molto utili alle compagnie di assicurazione, ai loro clienti o ad altri utenti del settore privato, e ciò a causa del ritardo con cui vengono pubblicate. Di norma, le informazioni sulla ricerca di mercato relative al settore delle assicurazioni prodotte da organizzazioni del settore privato vengono fornite con cadenza trimestrale e sono disponibili entro un mese dalla fine di ogni trimestre. Le statistiche nazionali vengono prodotte una volta all'anno ed è inevitabile che l'elaborazione delle rilevazioni di Eurostat subisca ulteriori ritardi, compromettendone l'utilità a fini commerciali. Ciò non significa peraltro che non siano importanti per la gestione macroeconomica.

3.5. Le statistiche non possono essere rese veramente comparabili se anche i mercati delle assicurazioni non sono comparabili. Ciò può risultare difficilmente realizzabile a causa del permanere di differenze nella natura e nel funzionamento dei mercati delle assicurazioni nei vari Stati membri.

3.6. Il Comitato constata che gli Stati membri avranno la facoltà di organizzare indagini statistiche a loro piacimento e potranno decidere di esonerare le PMI dalla partecipazione a tali indagini compilando i dati mediante metodi di inferenza statistica. Pur approvando l'intento di alleggerire gli adempimenti che gravano sulle PMI, il Comitato tiene a far presente che gli Stati membri potrebbero decidere di avvalersi di questa loro facoltà in maniere diverse, compromettendo ulteriormente la comparabilità delle informazioni statistiche prodotte.

4. **Conclusioni**

Nell'insieme il Comitato approva la proposta della Commissione, fatte salve le riserve sopraesposte. Giudica tuttavia che questa problematica dovrebbe formare

---

[1] Direttiva 90/619/CEE del Consiglio dell'8 novembre 1990, vita.
Direttiva 88/357/CEE del Consiglio del 22 giugno 1988, non vita.

[2] Direttiva 92/96/CEE del Consiglio del 10 novembre 1992, vita.
Direttiva 92/49/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, non vita.

oggetto di un progetto dell'iniziativa SLIM per determinare se i vantaggi siano commisurati ai maggiori adempimenti accollati alle imprese e alle amministrazioni degli Stati membri.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente
del Comitato economico e sociale
Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione "Promuovere la formazione in apprendistato in Europa"»

(98/C 95/12)

La Commissione, in data 23 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale riguardo alla comunicazione della Commissione 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 Dantin e del correlatore Rodriguez Garcia Caro, in data 15 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 105 voti favorevoli, 2 contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

1. **Introduzione**

1.1. Il Consiglio europeo riunitosi a Firenze il 21 e 22 giugno 1996 ha chiesto alla Commissione di effettuare uno studio sul «ruolo dell'apprendistato nella creazione di più posti di lavoro».

1.2. Da tale richiesta emergeva evidente la volontà da parte dei capi di Stato e di governo di combattere, soprattutto tramite iniziative in materia di istruzione e formazione, la disoccupazione giovanile, con particolare riferimento a quella che interessa i minori di 25 anni, pari, attualmente, a circa il 20 %.

1.3. L'indagine condotta rileva che una maggiore promozione dell'apprendistato risponde a tale preoccupazione. Dall'indagine emerge infatti che questo tipo di formazione aumenta le prospettive di lavoro, visto che il tasso di disoccupazione fra i giovani che hanno completato con profitto il loro apprendistato risulta inferiore alla media.

1.4. La comunicazione della Commissione su cui il Comitato è chiamato a formulare un parere fornisce un resoconto dell'indagine e elabora, in prospettiva, alcune proposte d'intervento ripartite fra cinque tipologie d'azione principali.

1.4.1. Per quanto concerne l'indagine, che attinge a dati e informazioni diverse, la comunicazione, a partire dalle situazioni e le evoluzioni più significative rilevate nei singoli Stati membri, individua le caratteristiche e gli obiettivi perseguiti in materia di apprendistato, e più precisamente:

— ridurre il divario fra scuola e mondo del lavoro;
— avvicinarsi alle esigenze del mercato;
— promuovere la flessibilità del lavoro e la mobilità;
— lottare contro l'emarginazione sociale;
— migliorare il livello dei diplomi di apprendistato;
— offrire agli apprendisti accesso all'istruzione superiore.

1.4.2. Quanto alle tipologie d'azione, la comunicazione ne propone cinque:

— diffondere e sviluppare nuove forme di apprendistato;
— migliorare la qualità della formazione;
— incoraggiare la mobilità degli apprendisti;
— coinvolgere le parti sociali;
— mettere a punto strategie concrete in materia di apprendistato.

2. **Osservazioni di carattere generale**

2.1. Il Comitato si complimenta per l'iniziativa presa dal Consiglio europeo di Firenze da cui è nata la comunicazione della Commissione.

2.1.1. Il Comitato rileva con interesse l'aspetto innovatore della comunicazione che sostiene con valide argomentazioni il concetto di apprendistato e che ricalca gli orientamenti già presentati dalla Commissione nel Libro bianco su «Istruzione e formazione - insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva» approvati dal Comitato [1].

2.2. Esso ritiene infatti che l'apprendistato rappresenti un modo di acquisire qualificazioni che, grazie alle sue specificità, può, tramite una sua diffusione e un suo sviluppo qualitativo, contribuire positivamente all'inserimento professionale. Lo stesso potrebbe valere anche per altri modelli di formazione professionale in cui le imprese partecipino attivamente all'istruzione. L'apprendistato contribuisce alla formazione professionale dei giovani e il suo apporto all'innalzamento delle qualificazioni costituisce un argomento per favorire lo sviluppo economico. Va tuttavia considerato che una strategia appropriata in materia di istruzione e formazione professionale non può sostituire una politica attiva nel campo dell'occupazione e del mercato del lavoro, ma può cionondimeno coadiuvarla proprio nell'ambito di una politica attiva dell'apprendistato soprattutto nella misura in cui risponde alle capacità e alle aspirazioni dei giovani.

2.3. L'apprendistato consente di associare un'impresa e un istituto d'istruzione secondaria in un processo di formazione in alternanza. Rispetto a quest'ultima, l'originalità dell'apprendistato sta nel ruolo primario svolto dall'impresa nel decidere il percorso di formazione professionale. L'apprendistato può in tal modo contribuire, soprattutto nel settore dell'artigianato, a promuovere lo spirito d'impresa.

2.4. Il Comitato approva la comunicazione, fatte salve le osservazioni su esposte e le osservazioni particolari e i suggerimenti che seguono.

3. **Osservazioni di carattere particolare**

3.1. Nella comunicazione, e più in particolare nel capitolo 2, la Commissione cita e illustra un certo numero di riforme che gli Stati membri conducono attualmente allo scopo di accrescere l'efficacia dell'apprendistato.

Riguardo al capitolo 2, il Comitato formula le osservazioni seguenti:

3.1.1. Avvicinare la scuola al mondo del lavoro

Un ravvicinamento fra scuola e mondo del lavoro è necessario per ridurre il possibile divario fra insegnamento teorico e applicazione pratica e per aspirare al ravvicinamento fra formazione e impieghi disponibili, fra offerta e domanda.

Il ravvicinamento fra scuola e mondo del lavoro contribuisce di fatto a far aumentare l'attenzione per le esigenze del mercato, che ha in tale ravvicinamento la premessa necessaria.

Una delle particolarità è costituita comunque dal fatto che l'elaborazione del percorso di formazione, che vede associate l'impresa e/o un settore con un istituto d'istruzione, dev'essere condotta in modo tale da tener conto con dovuto anticipo delle condizioni di sviluppo futuro; l'apprendistato, inoltre, deve rappresentare, per chi ne beneficia, la prima pietra di una formazione lungo tutto l'arco della vita.

3.1.2. Promuovere la flessibilità del lavoro e la mobilità

La scelta di un insegnamento di ampio respiro, evitando un'impostazione troppo legata a una disciplina o a una professione, consente all'individuo di evolversi e di adattarsi.

È soprattutto in campo finanziario e giuridico che occorre operare per contribuire alla mobilità in Europa.

3.1.3. Lottare contro l'emarginazione sociale

Come sottolinea la comunicazione, l'apprendistato può contribuire a lottare contro l'emarginazione sociale favorendo, grazie alla formazione specifica offerta, l'inserimento.

Un'altra caratteristica tipica dell'apprendistato merita peraltro di essere sottolineata. La forma di insegnamento offerta può ridurre la percentuale di insuccessi scolastici ai vari livelli. Dal momento che riesce a combinare assieme conoscenze pratiche e teoriche, associando cioè applicazioni pratiche a spiegazioni teoriche, l'apprendistato può anche risultare adatto per giovani che si sentono poco attratti dalle materie di tipo prettamente teorico. Visto che illustra la teoria partendo dalla pratica e dall'esperienza, l'apprendistato è in grado di mantenere nel circuito della formazione giovani che con la sola offerta di conoscenze teoriche, che sono quelle generalmente dispensate, non avrebbero ottenuto buoni risultati. Per incrementare le possibilità di successo di tale combinazione teorico pratica, questa dovrebbe essere accompagnata, a monte, da un sistema efficace di osservazione e orientamento dei giovani.

3.1.4. Migliorare il livello dei diplomi di apprendistato

Il Comitato condivide l'idea di integrare maggiormente l'apprendistato nel sistema di formazione generale e di estenderlo fino all'istruzione superiore (esempio diploma di ingegnere) in funzione dei sistemi nazionali di formazione professionale dei diversi Stati membri.

Tale idea è corroborata dalle seguenti motivazioni:

— limitando l'apprendistato alle sole qualificazioni di livello inferiore, se ne danneggia l'immagine e si

[1] Cfr. Libro bianco su «Istruzione e formazione - Insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva», in particolare punto II, A (COM(95) 590 def. e parere del CES 880/96 del 10 luglio 1996 — GU C 295 del 7.10.1996.

frena così la diffusione di questo metodo per l'acquisizione di conoscenze qualificanti, riducendo di fatto il suo possibile impatto sull'inserimento e dunque sull'occupazione;

— la continua trasformazione — in progressiva accelerazione — del sistema produttivo e della domanda di servizi esige una manodopera sempre più qualificata. L'apprendistato deve rispondere a tale domanda onde consentire al maggior numero di persone possibile di disporre delle qualificazioni richieste grazie all'acquisizione di conoscenze diverse da quelle dell'insegnamento tradizionale e consentire una formazione lungo tutto l'arco della vita.

3.2. *Cinque modi per garantire un apprendistato più efficace*

3.2.1. Diffondere e sviluppare nuove forme di apprendistato

3.2.1.1. Nella Comunicazione in esame si afferma che l'apprendistato è in genere sovrarappresentato in settori con prospettive di crescita relativamente modeste.

Il termine «sovrarappresentato» non sembra appropriato. Meglio sarebbe parlare, a buon diritto, di «squilibrio» nella diffusione dell'apprendistato nei diversi settori economici.

Tale squilibrio determina una svalutazione dell'immagine dell'apprendistato.

L'estensione dell'apprendistato a settori professionali che per tradizione vi ricorrono meno correggerebbe lo squilibrio e creerebbe filoni di sviluppo corrispondenti alla domanda espressa dal mercato.

L'immagine non sempre lusinghiera dell'apprendistato in taluni Stati membri può essere tuttavia imputabile ad altre cause. Il progresso economico, sociale e settoriale rende necessaria l'individuazione di nuove forme e modalità di apprendistato.

È opportuno:

— migliorare le forme attuali di apprendistato, ricorrendo in particolare alla diffusione delle buone prassi;

— sviluppare forme nuove di apprendistato tenendo conto delle specificità nazionali e settoriali nel quadro d'incentivazione da definire;

— estendere l'apprendistato ad altri settori economici e ad altri livelli di qualificazione.

L'onere finanziario dell'apprendistato può essere ridotto in certi casi spostando l'attenzione sulla didattica e sulla durata della formazione. Il Comitato tiene tuttavia a precisare che ciò non dev'essere in contraddizione con l'obiettivo di una formazione di base il più ampia possibile e di qualità.

I costi possono essere ridotti evitando di insegnare all'apprendista quel che sa già. Ciò presuppone una valutazione del livello di conoscenze della persona al momento dell'ammissione all'apprendistato.

La possibilità di promozione sociale offerta dall'apprendistato è una delle sue attrattive ed è inscindibile dall'immagine della formazione professionale. Perché l'apprendistato possa godere di pari dignità rispetto agli altri percorsi di formazione, occorre valorizzare tutti i tipi di formazione professionale.

Il Comitato reputa che l'estensione dell'apprendistato ad altri settori professionali potrà realizzarsi solo a condizione che non sia fine a se stessa. Occorre, infatti, che, una volta completato l'apprendistato, vi sia la possibilità di proseguire gli studi mediante sistemi di accesso, segnatamente all'insegnamento universitario. È quindi necessario definire e poi istituire un rapporto di continuità tra l'apprendistato e gli altri percorsi di formazione. Si tratta di una condizione fondamentale per migliorare l'immagine dell'apprendistato e farne un percorso di formazione interessante.

3.2.1.2.

— La continuazione o addirittura l'aumento degli incentivi finanziari che devono riguardare in particolare la presa in considerazione dei costi didattici e che sono destinati segnatamente alle PMI dei settori ad alta tecnologia e a quelli nuovi in sviluppo, e/o a quelli in cui l'offerta d'apprendistato supera la domanda, possono innescare una dinamica positiva. A tal fine sarebbe utile, però, l'introduzione di procedure di valutazione dei risultati raggiunti.

— La flessibilità intesa come costante adattamento delle modalità d'insegnamento costituisce un requisito essenziale purché si riferisca alla qualità della formazione e non rimetta eventualmente in discussione le disposizioni concernenti la tutela dei beneficiari della formazione. È per questo che gli Stati membri dovrebbero favorire le misure atte ad alleggerire i percorsi di formazione mediante l'introduzione di un sistema di certificazione delle conoscenze acquisite.

— Vi è tutto l'interesse perché l'apprendistato si estenda alla totalità dei settori economici — quelli in cui non vi si ricorre come quelli delle professioni emergenti.

— L'importanza crescente del ricorso agli strumenti multimediali, nonché i nuovi metodi didattici meritano un approfondimento in termini di apporto pedagogico, anche sotto l'aspetto del necessario rapporto tra formatori e apprendisti senza che però tale ricorso implichi la soppressione del principio dell'alternanza.

— Il Comitato condivide la decisione della Commissione di intraprendere un'indagine qualitativa in materia d'apprendistato. Tuttavia, oltre agli aspetti qualitativi (individuare le buone prassi, le innovazioni, i fattori che possono contribuire a creare nuovi posti di formazione, ecc.) sarebbe ugualmente utile valutare l'impatto dell'apprendistato sull'inserimento e sull'occupazione.

3.2.2. Migliorare la qualità della formazione

3.2.2.1. Oltre che dal contenuto, una formazione in alternanza come l'apprendistato trae la propria forza da scambi regolari fra istituto di formazione, impresa e apprendista.

Alla qualità della formazione contribuiscono la preparazione dei partecipanti, la programmazione degli incontri e le valutazioni periodiche del percorso di formazione.

Nella Comunicazione occorre pertanto porre in particolare l'accento sulla necessità di un collegamento fra:

— l'apprendista e la sua famiglia da un lato e il formatore nell'impresa e l'insegnante di riferimento dall'altro onde, fra l'altro, consentire all'apprendista di influire sull'organizzazione del proprio percorso di formazione;

— il formatore nell'impresa e l'insegnante, allo scopo di valutare i progressi compiuti o le difficoltà incontrate dall'apprendista, così da proseguire, modificare o coordinare in modo più appropriato gli insegnamenti sia pratici sia teorici mirando a un risultato ottimale. Ciò è necessario perché si stabiliscano delle sinergie permanenti e degli accordi di cooperazione, contribuendo così a creare un clima di fiducia e di qualità.

Dal momento che il formatore nell'impresa svolge una funzione centrale in questo percorso d'acquisizione delle conoscenze, diventa necessario definirne lo statuto. Sarebbe opportuno precisarne il ruolo, le competenze richieste e le relative modalità d'acquisizione, i diritti e i doveri.

3.2.2.2. L'apprendistato deve coniugare l'istruzione generale e quella professionale concepite per una didattica dell'alternanza, tale, cioè, da tener conto della situazione di lavoro (toccando i temi della prevenzione, dell'igiene e della sicurezza). Un intervento così strutturato non espone l'apprendista a una formazione troppo specializzata e impostata su una singola disciplina, ma al contrario ne favorisce l'apertura verso la società e il lavoro di gruppo, ne sviluppa l'autonomia e la curiosità.

3.2.2.3. Al di là della sua qualità teorica, la formazione pratica sul posto di lavoro dev'essere impartita secondo criteri di continuità e di costanza. A tal fine, occorre garantire che all'apprendista non siano assegnate mansioni subalterne, che poco o nulla hanno a che fare con la formazione che dovrebbe ricevere; in tale contesto è opportuno considerare con particolare attenzione la formazione dei formatori, che dev'essere continua e costante da un punto di vista non soltanto tecnico, ma anche didattico.

Peraltro, applicare a questa forma d'insegnamento la garanzia di qualità, permetterebbe di valutarla in permanenza, con l'obiettivo di introdurre le modifiche necessarie.

3.2.3. Incoraggiare la mobilità degli apprendisti

3.2.3.1. La possibilità da parte dell'apprendista di realizzare la propria formazione in un paese della Comunità europea diverso dal proprio contribuisce anch'essa a valorizzare l'apprendistato oltre che a rafforzare l'identità di cittadino europeo.

Attualmente la mobilità dell'apprendista è ostacolata dalla mancanza di un quadro normativo comunitario.

— Il Comitato attende con interesse il progetto di strumento comunitario che dovrebbe condurre all'elaborazione di un quadro giuridico comune atto a promuovere l'apprendistato in Europa. Tale quadro dovrebbe in particolare definire le garanzie in termini di orario di lavoro e formazione, condizioni di accoglienza (vitto-alloggio, tutoraggio, criteri di qualità), copertura sociale e giuridica. Più in generale, il quadro giuridico dovrebbe mitigare, se non addirittura eliminare le difficoltà di diverso genere che il Comitato aveva già evidenziato con riferimento alla formazione intracomunitaria nel parere in merito al «Libro verde "Istruzione — Formazione — Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale"» [1].

  Un'attenzione tutta particolare meriterebbe peraltro il riconoscimento dei diplomi rilasciati a livello intracomunitario al termine di un periodo d'apprendistato, specie con riferimento ai settori nuovi, come il Comitato ha già ribadito nel parere appena citato.

— Il programma destinato ad accrescere la mobilità degli apprendisti evidenzia un interesse verso l'apprendistato e contribuisce al suo sviluppo e al suo arricchimento qualitativo.

— La realizzazione di una «borsa» delle imprese disponibili ad accogliere apprendisti incrementerebbe la credibilità di un intervento atto a favorire la mobilità di tali soggetti e agevolerebbe la regolamentazione dei flussi di scambi. La realizzazione di questa mobilità risulterebbe peraltro maggiormente visibile

[1] CES 239/97 del 27.2.1997 - GU C 133 del 28.4.1997.

ed efficace se si provvedesse in un primo tempo ad avviare progetti pilota fra due o più Stati membri e/o settori professionali.

Oltre alla mobilità geografica, sarebbe opportuno considerare:

— la mobilità professionale;

— la mobilità dei formatori sia della scuola pubblica sia delle imprese;

— Alcuni progetti, inseriti nel programma Leonardo, sono già concepiti con il fine di promuovere la mobilità degli apprendisti. È necessario studiare tali programmi per trarne suggerimenti e impiegarli come esempi positivi.

3.2.4. Coinvolgere le parti sociali

3.2.4.1. La partecipazione delle imprese all'apprendistato legittima il coinvolgimento delle parti sociali (datori di lavoro e lavoratori dipendenti) nell'orientamento e nella gestione del sistema. Tramite i rispettivi organi di rappresentanza, esse sono in grado di influire positivamente sull'immagine dell'apprendistato, di intervenire nell'individuazione dei bisogni e nell'orientamento del giovane nel luogo di lavoro.

3.2.4.2. Le reti di progetti pilota possono preparare il terreno per la conquista di nuovi settori professionali e l'assunzione di responsabilità equamente distribuite fra le parti sociali, come già avviene con successo in taluni Stati membri.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero incoraggiare le parti sociali (datori di lavoro e lavoratori dipendenti) a condividere equamente le responsabilità in materia di apprendistato, specie negli istituti di formazione. Data, soprattutto, la loro conoscenza delle dinamiche proprie dell'impresa e del mondo del lavoro, le parti sociali hanno infatti un ruolo fondamentale da svolgere nell'organizzazione, nella definizione dei programmi didattici, nello sviluppo qualitativo e nella diffusione dell'apprendistato a livello sia d'impresa che di settore.

Per favorire la diffusione dell'apprendistato è tuttavia necessaria un'azione specifica rivolta alle imprese per renderlo più interessante ai loro occhi.

Tale diffusione, infatti, dipende essenzialmente dalla volontà e/o dalla capacità da parte delle imprese di incrementare il numero di posti da destinare ad apprendisti. Bisogna riconoscere che, globalmente, sono spesso le PMI e le imprese artigiane a garantire la continuità o addirittura l'espansione dell'apprendistato, al contrario delle imprese più importanti e dei settori meno aperti, per tradizione, a questo tipo di formazione.

A tal fine occorre mettere a punto iniziative o stimoli appropriati che eliminino gli eventuali ostacoli — soprattutto legati ai costi e alle questioni giuridiche — all'origine dello scarso interesse per la creazione di posti di apprendista.

In Francia e in Danimarca è stata messa a punto una soluzione che interessa tutte le imprese sotto forma di contributo forfettario. Provvedimenti analoghi sono in discussione in Germania e in Austria, suscitando attualmente pareri discordi. Tali provvedimenti possono sostanziarsi in un accordo collettivo fra le parti sociali, soluzione che non può trascurare, a seconda delle specificità culturali di ciascuno Stato membro, il ruolo che può avere l'aspetto fiscale.

3.2.5. Mettere a punto strategie concrete in materia di apprendistato

3.2.5.1. L'obiettivo di coinvolgere tutti i partecipanti all'apprendistato nella produzione e nella diffusione delle informazioni pone le basi di una cultura comune.

Per poter realizzare una strategia coerente, i dati devono essere omogenei. Non sono tanto le discrepanze fra programmi e terminologie a creare problemi quanto la diversità delle politiche sociali destinate ai giovani. Il peso dell'apprendistato e la sua immagine in un determinato paese dipendono anche da altre misure legate all'accesso alla formazione e all'occupazione.

— Una sorta di inventario da effettuare periodicamente in ciascun paese potrebbe costituire il fondamento di una strategia comune di sviluppo dell'apprendistato.

— Sarebbe opportuno fornire alcune precisazioni in merito al sistema di analisi comparativa da adottare. Qual è l'oggetto da valutare e quali gli obiettivi?

3.2.5.2. Il Comitato giudica che la Commissione dovrebbe essere in grado di fornire precisazioni in merito all'avvio, allo svolgimento e al contenuto dell'«indagine qualitativa», al cui riguardo il Comitato potrà contribuire analizzando le eventuali questioni sollevate.

L'indagine dovrebbe di norma consentire di individuare i «valori di riferimento» o i criteri minimi di base che potrebbero costituire il quadro al cui interno adeguare e migliorare i sistemi di apprendistato nel rispetto delle specificità nazionali e settoriali. Obiettivo dell'indagine dovrebbe essere individuare gli elementi essenziali di un modello europeo di apprendistato, definirne gli orientamenti allo scopo di favorire lo sviluppo dell'apprendistato in Europa, consentendo al tempo stesso di tener dovuto conto delle specificità dei sistemi di istruzione e formazione propri di ciascuno Stato membro.

Fra i criteri minimi di base si potrebbero inserire il quadro giuridico regolamentare o convenzionale che definisce la pratica dell'apprendistato, i diritti e i doveri dei formatori e dell'apprendista, le disposizioni generali che disciplinano il contratto d'apprendistato e le sue modalità di applicazione e funzionamento, lo stadio e il

grado di intervento delle parti sociali, le modalità e i gradi di integrazione nonché la cooperazione fra scuola e impresa, i programmi di formazione, le modalità di esame, il riconoscimento dei diplomi, ecc.

3.2.5.3. Il Comitato suggerisce di avviare campagne d'informazione e di sensibilizzazione a livello comunitario rivolte ai giovani e ai loro genitori per migliorare l'immagine dell'apprendistato. Tali campagne andrebbero anche rivolte al corpo docente, ai formatori, ai centri d'orientamento professionale e alle parti sociali che svolgono un ruolo primario nello sviluppo qualitativo e nella diffusione dell'apprendistato.

Considerando che oggigiorno l'apprendistato interessa soprattutto settori a prevalenza maschile, le campagne d'informazione e di sensibilizzazione dovranno porre l'accento sul fatto che questo tipo di formazione sarà incentivato anche favorendo l'accesso delle donne — dopo la formazione — a tutti i settori professionali. Gli incontri orientativi da organizzare nelle scuole dovranno dare risalto alla possibilità per le donne di intraprendere, dopo un periodo di apprendistato, la professione che desiderano.

3.2.5.4. Il Comitato rileva peraltro che non si fa cenno del CEDEFOP; auspica pertanto che si dia rilievo al ruolo svolto dal Centro in materia di formazione in generale e di apprendistato in particolare, e all'azione che esso potrebbe meglio condurre in futuro in termini di informazione di comparazione e di valorizzazione delle prassi sviluppate negli Stati membri nel campo dell'apprendistato.

4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato accoglie con soddisfazione l'iniziativa adottata dal Consiglio europeo di Firenze.

4.2. Esprime il proprio consenso nei confronti della comunicazione della Commissione, pur formulando alcune osservazioni e alcuni suggerimenti. Rileva con interesse l'aspetto innovatore della comunicazione che, con valide argomentazioni, sostiene il ruolo positivo che l'apprendistato può svolgere nei confronti dell'inserimento professionale dei giovani.

4.3. Il Comitato formula tuttavia le osservazioni e i suggerimenti che seguono.

4.3.1. Sono necessarie azioni specifiche a favore delle imprese ai fini di una diffusione dell'apprendistato. Tale diffusione, in effetti, dipende essenzialmente dalla volontà e/o dalla capacità da parte delle imprese di incrementare il numero di posti da destinare ad apprendisti.

4.3.2. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero avviare campagne d'informazione e di sensibilizzazione rivolte ai giovani, ai loro genitori, agli insegnanti, ai centri d'orientamento professionale e alle parti sociali per migliorare l'immagine dell'apprendistato. A tal fine, sarebbe opportuno rafforzare il ruolo del CEDEFOP.

4.3.3. La formazione pratica dev'essere impartita in modo continuo. A tal fine occorre assicurarsi che l'apprendista non sia utilizzato per mansioni di livello inferiore, che nulla hanno a che vedere con la formazione prevista.

4.3.4. L'apprendistato potrà svilupparsi, estendendosi soprattutto a settori professionali nuovi, solo a condizione che non sia fine a se stesso. Occorre, infatti, che l'apprendistato offra la possibilità di proseguire gli studi, consentendo l'accesso soprattutto all'insegnamento universitario e/o superiore in funzione dei sistemi nazionali di formazione professionale dei diversi Stati membri.

4.3.5. Bisogna porre l'accento in particolare sulla necessità di un collegamento fra:

— l'apprendista e la sua famiglia da un lato e il responsabile dell'apprendistato e l'insegnante di riferimento dall'altro, per consentire in particolare all'apprendista di influire sull'organizzazione del proprio percorso di formazione;

— il formatore nell'impresa (del quale occorrerebbe precisare lo statuto, definire il ruolo, le competenze obbligatoriamente richieste e le relative modalità di acquisizione, i diritti ed i doveri) e l'insegnante.

4.3.6. L'Unione europea dovrebbe incoraggiare le parti sociali (datori di lavoro e lavoratori dipendenti) a condividere equamente le responsabilità in materia di apprendistato specie negli istituti di formazione.

4.3.7. Il Comitato auspica l'avvio di un'indagine qualitativa che metta in evidenza valori di riferimento o criteri minimi per individuare gli elementi essenziali di un modello europeo dell'apprendistato. Sarebbe inoltre utile misurare l'impatto dell'apprendistato sull'inserimento e l'occupazione.

Bruxelles, 28 gennaio 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 relativo al finanziamento della politica agricola comune»

(98/C 95/13)

Il Consiglio, in data 17 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.

Il Comitato economico e sociale ha incaricato il sig. Dario Mengozzi, in qualità di relatore generale, di preparare i lavori del Comitato in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 74 voti favorevoli e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Il Comitato approva la proposta della Commissione di procedere alla codificazione dei regolamenti relativi al finanziamento della PAC.

2. Con questa iniziativa la Commissione raggruppa in un solo testo il Regolamento di base (CEE) n. 729/70 e le numerose modifiche successivamente intervenute, nel rispetto della sostanza dei testi, apportandovi solo quei ritocchi formali necessari alla stessa operazione di codificazione.

3. Il Comitato rammenta peraltro d'aver più volte sollecitato la codificazione della regolamentazione comunitaria, operazione che esso considera fondamentale per rendere la politica agricola comune accessibile e comprensibile agli operatori del settore.

Bruxelles, 29 gennaio 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 in merito a "Società dell'informazione e sviluppo: il ruolo dell'Unione europea"»

(98/C 95/14)

Il Consiglio, in data 16 luglio 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Relazioni esterne, politica commerciale e dello sviluppo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Lindmark, in data 17 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 70 voti favorevoli, 15 contrari e 20 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha presentato una comunicazione in cui espone un programma riguardante il ruolo dell'Unione europea nella società dell'informazione. La comunicazione è accompagnata dalla proposta di adottare un programma di azione comunitario in materia di relazioni con i paesi in via di sviluppo. La Commissione sottolinea che il cammino percorso ultimamente verso la società dell'informazione interessa la maggior parte delle attività umane, che si tratti di apprendere, di comunicare, di lavorare o di divertirsi, e che questo vale anche per i paesi in via di sviluppo (PVS). La comunicazione in esame presenta tutta una serie di orientamenti e di meccanismi per aiutare i PVS ad entrare nella società dell'informazione, non soltanto come consumatori ma anche come protagonisti.

1.2. La Commissione fa riferimento alla Conferenza del G7 sulla società dell'informazione, svoltasi a Bruxelles nel 1995, che ha espresso preoccupazione per il rischio che si accentui ulteriormente il divario che separa i paesi industrializzati da quelli in via di sviluppo e ha invitato ad adottare «una visione comune dell'arricchimento umano». «L'azione deve contribuire ad integrare in uno sforzo globale tutti i paesi.» Anche la Conferenza sulla società dell'informazione e sullo sviluppo, svoltasi a Midrand nel 1996, si è incentrata sui bisogni specifici dei paesi in via di sviluppo e ha messo in rilievo il potenziale delle nuove tecnologie.

1.3. L'UE ha intrapreso uno sforzo per ridefinire e aggiornare le sue relazioni con ciascuna delle principali regioni in via di sviluppo e ciò ha quindi concesso l'opportunità d'inserire nelle relazioni reciproche la dimensione «Società dell'informazione». La Comunità persegue il coordinamento delle sue attività con quelle degli Stati membri e delle organizzazioni internazionali interessate. La Commissione sottolinea che il messaggio da inviare ai partner esterni dovrebbe essere realistico e richiamare la loro attenzione sulla posta in gioco dei drastici cambiamenti in atto e sugli sforzi che debbono compiere.

1.4. Il Comitato fa notare che lo sviluppo è un processo complesso, all'interno del quale le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) svolgono un ruolo essenziale ma non esclusivo. Malgrado la rapida crescita demografica in atto nelle città, molti dei paesi del Terzo mondo sono comunità prevalentemente rurali, nei quali lo sviluppo rurale è fondamentale per garantire l'approvvigionamento alimentare e per alleviare la pressione che grava sulle infrastrutture urbane, le quali spesso lasciano molto a desiderare. Le infrastrutture in genere sono un settore prioritario e quelle telefoniche ne rappresentano solo una parte. Le TIC odierne offrono alle telecomunicazioni un ampio margine di miglioramento e dovrebbero essere orientate alla promozione dello sviluppo globale e alla riduzione — e non l'accentuazione — delle differenze esistenti.

1.5. Il Comitato segnala che chiaramente si tratta di un compito di portata immensa. Soltanto la fornitura e l'ammodernamento delle infrastrutture di base per le telecomunicazioni richiedono investimenti di entità tale da renderli difficilmente finanziabili unicamente mediante bilanci pubblici. L'impegno attivo e i finanziamenti del mondo imprenditoriale spesso risultano indispensabili. Altra condizione fondamentale è garantire che le soluzioni più efficienti dal punto di vista dei costi siano sfruttate al massimo e permettano così al settore delle telecomunicazioni di entrare in una spirale positiva di sempre maggiore autofinanziamento frutto dell'accettazione dei mercati e del flusso di liquidità che ne deriva. Di conseguenza, al fine di permettere gli investimenti necessari, è della massima importanza che i paesi in via di sviluppo rimuovano gli eventuali limiti od ostacoli residui ai diritti di proprietà degli investitori stranieri. Ciò è tanto più necessario in quanto purtroppo gli aiuti concessi dai maggiori paesi industrializzati sono passati da 56 a 41 miliardi di dollari tra il 1990 e il 1996 mentre nello stesso periodo gli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo hanno registrato un'impennata, anche se la ripartizione di tali investimenti è stata effettuata in maniera estremamente ineguale tra questi paesi.

1.6. Secondo il Comitato il documento in esame sottolinea giustamente l'importanza di un'attuazione rapida e completa dell'Accordo OMC. La liberalizza-

zione e l'apertura dei mercati nazionali ed internazionali dei servizi di telecomunicazione sono premesse essenziali per consentire l'applicazione dei progressi tecnologici, migliorando la qualità della vita e incrementando la crescita economica.

Ma tale libertà presuppone la disponibilità di mezzi finanziari, ciò che esclude la maggior parte degli abitanti dei paesi in via di sviluppo. L'apertura dei mercati non renderà certo tali paesi più interessanti sul piano economico. Sono pertanto necessarie azioni politiche, sul modello di quanto avviene in Europa, allo scopo di garantire un equo accesso in diverse regioni nell'ambito dei paesi in via di sviluppo.

Il Comitato sottolinea che il compito principale della Commissione è, da un lato, di sensibilizzare maggiormente i paesi in via di sviluppo alla necessità di entrare nella società dell'informazione e ai benefici che ne derivano e, dall'altro, di convincere l'industria europea a partecipare a questa evoluzione.

Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che le azioni comunitarie dovrebbero essere comprese in altri programmi che il Comitato ha già esaminato. Osserva inoltre che mancheranno fondi disponibili e che, se necessario, i fondi esistenti saranno ridistribuiti.

1.7. Tuttavia la tecnologia non basta da sola per creare una società dell'informazione. Occorrono un'istruzione che permetta di sfruttare appieno e produttivamente le nuove opportunità e la libertà di diffondere informazioni e contenuti. Molte delle restrizioni ancora vigenti devono essere riesaminate se si vogliono sfruttare tutti i vantaggi della società dell'informazione.

1.8. Nella maggior parte dei paesi, compresi gli stessi Stati membri dell'UE, sono in vigore norme doganali. Naturalmente è fondamentale che la liberalizzazione di tutti i mercati dell'UE, prevista per il 1º gennaio 1998, sia attuata velocemente e completamente, poiché in caso contrario compiti di scala mondiale come l'attuazione dell'Accordo OMC non disporranno della credibilità necessaria.

1.9. Per fortuna le nuove tecnologie offrono ai paesi in via di sviluppo ottime possibilità di scavalcare gli altri paesi e raggiungere livelli di avanguardia. Per esempio, in breve tempo possono essere dispiegati sistemi radio non solo via satellite ma anche terrestri in grado di coprire vaste superfici. Il costo della costruzione di un'infrastruttura nazionale può quindi essere mantenuto a livelli molto più bassi rispetto alle reti tradizionali via cavo. Sui collegamenti internazionali le fibre ottiche consentono enormi aumenti della capacità ad un costo in rapida diminuzione. Dato il ritmo del progresso tecnologico, non è più possibile fare affidamento sui tradizionali piani a lungo termine nei quali il dispiegamento della capacità di una rete viene stabilito con anni di anticipo. Deve invece realizzarsi un'evoluzione guidata dal mercato e dagli utenti, nella quale numerosi gestori ed imprenditori rischiano i propri investimenti per raggiungere nuovi utenti lanciando applicazioni basate sulle nuove tecnologie.

1.10. La Svezia ed altri paesi scandinavi offrono esempi calzanti. In Svezia la concorrenza fra i tre, presto quattro, gestori nazionali dei servizi di telefonia mobile ha prodotto una penetrazione di mercato superiore al 30 % della popolazione, il che equivale pressoché al totale delle famiglie. Un servizio nato ad esclusivo beneficio del settore imprenditoriale si è rapidamente trasformato in un servizio alla portata della maggior parte dei cittadini.

1.11. Alcuni dei criteri usati per misurare il grado di liberalizzazione sono i seguenti:

— piena liberalizzazione dei servizi di telefonia e trasmissione di dati;

— piena liberalizzazione dei servizi di telefonia mobile (due o più gestori);

— ricorso ad infrastrutture alternative per la prestazione dei servizi (ferrovie, fornitori di elettricità);

— regolamentazione autonoma (chiara separazione dai gestori dominanti);

— regime di rilascio delle autorizzazioni (chiarezza delle norme, condizioni di rilascio);

— regime del trasporto combinato (chiarezza, condizioni di rilascio delle autorizzazioni);

— accesso ai mercati, compresa la rimozione degli ostacoli all'accesso alla proprietà di investitori stranieri;

— portabilità dei numeri;

— criteri di servizio pubblico volti a realizzare effettivamente il diritto alla comunicazione tenendo conto delle realtà economiche, sociali, umane e geografiche proprie ad ogni paese.

2. L'integrazione dei paesi in via di sviluppo nella società dell'informazione — Una sfida

2.1. Al pari della Commissione, il Comitato fa notare che la società dell'informazione modifica profondamente l'organizzazione del lavoro, dell'insegnamento e più in generale della società e mette a disposizione una molteplicità di nuovi strumenti di inaudita potenza, che permettono ai PVS di effettuare grandi salti tecnologici

evitando alcune tappe intermedie di sviluppo attraverso le quali sono invece passati i paesi industrializzati.

2.2. Il Comitato condivide l'opinione secondo la quale i paesi che volessero chiudersi ai cambiamenti resterebbero tagliati fuori dalla rete internazionale di scambi commerciali, dai flussi d'investimento e dalle reti della creazione scientifica e culturale, esponendosi al rischio di emarginazione.

2.3. Le nuove tecnologie dell'informazione hanno prodotto estesi cambiamenti nel mondo delle imprese, sul piano nazionale e internazionale, quasi al punto da costringerle a «ricominciare da zero». Le relazioni tra produzione, gestione e azionariato sono in via di riassestamento. Cambiamenti radicali sono in atto anche tra i consumatori. I computer stanno penetrando nell'ambito domestico. Alcuni osservatori sostengono che la rivoluzione digitale produrrà cambiamenti ancora più drastici e visibili di quelli in atto nel mondo delle imprese. Si prevede che le tecnologie interattive cambieranno il nostro modo di comunicare e di fare la spesa, di gestire le finanze e di fornire informazioni. L'importanza di far parte della società dell'informazione è adeguatamente documentata in molte relazioni della Commissione, per esempio in quella sul commercio elettronico, e anche in osservazioni formulate in passato dal Comitato (cfr. Allegato).

3. Il contributo delle tecnologie dell'informazione (TI) allo sviluppo

3.1. Sul piano tecnologico il cammino verso la società dell'informazione presuppone un'ampia serie di nuovi strumenti, che si stanno già diffondendo in tutti i PVS. Molte delle nuove tecnologie richiedono un minore investimento di capitale e rispondono meglio alle esigenze degli insediamenti periferici o isolati. L'UE dovrebbe sostenere le attività volte a mettere le nuove tecnologie a disposizione dei paesi in via di sviluppo.

3.2. Internet e la rete WWW rappresentano la base in cui integrare altre tecnologie, ad esempio le linee ISDN o i server d'indirizzamento ATM. I teleporti costituiscono «sistemi di accettazione» delle attività di telelavoro, in particolare nell'ambito dei servizi a forte intensità di manodopera come le statistiche, la contabilità, la produzione di software o i sistemi di prenotazione aerea.

3.3. La cooperazione in campo industriale è una componente di rilievo dell'opera di estensione dei benefici delle TIC ai paesi in via di sviluppo nel contesto di azioni di promozione dello sviluppo economico.

La cooperazione in settori avanzati quali la tecnologia dell'informazione e le telecomunicazioni non dovrebbe limitarsi al consueto approccio alla produzione locale che consiste nell'outsourcing o nel subappalto, attività intese a trarre profitto dal costo più basso del lavoro e dei servizi locali.

Le ditte europee operanti nei paesi in via di sviluppo dovrebbero invece mettere a punto una cooperazione autenticamente lungimirante, volta a impiantare localmente un know-how nel campo tecnico e del software da sfruttare successivamente.

I fenomenali progressi della microelettronica comportano un declino costante del lavoro manuale. L'impiego nella produzione di robot industriali sofisticati ed efficienti ha ridotto i costi di fabbricazione in modo talmente drastico che ormai i paesi in via di sviluppo hanno difficoltà a reggere la concorrenza offrendo la tradizionale forza lavoro a basso prezzo. Inoltre una maggiore partecipazione ad altri mercati è fortemente influenzata dai tentativi delle ditte di ottenere condizioni concorrenziali vantaggiose in tali mercati. Ovviamente è probabile che l'UE nel suo complesso abbia ricadute positive dal successo delle ditte europee in questo ambito.

4. Settori d'intervento prioritari

4.1. Giustamente la Commissione rileva l'importanza che le TIC rivestono per le PMI. Grazie alle applicazioni della società dell'informazione, ai PVS si prospettano nuove opportunità e vantaggi comparabili a quelli offerti dai paesi industrializzati: ad esempio le PMI possono ottenere una gestione più efficace, l'accesso all'informazione economica, alla formazione, alle reti interattive client/server e ai mercati internazionali; gli organi statali e le amministrazioni possono conseguire una maggiore efficacia.

4.2. Il Comitato sottolinea che le nuove tecnologie per l'istruzione e la formazione (in particolare l'insegnamento a distanza) in aggiunta ai metodi tradizionali aprono enormi possibilità per i paesi in via di sviluppo. L'insegnamento a distanza, sempre più diffuso nel mondo imprenditoriale, consente ai dipendenti di applicare le nuove competenze acquisite al proprio lavoro quotidiano ed evita la necessità di allontanarsene per periodi lunghi. L'esperienza svedese dimostra che ciò è importante specialmente per le piccole e medie imprese, per le quali qualsiasi assenza è particolarmente difficile da gestire indipendentemente dall'eventuale ubicazione in una zona remota. L'insegnamento a distanza permette di combinare l'apprendimento e le sue applicazioni pratiche.

4.3. Ciò, oltre ad essere in sintonia con la Relazione della Commissione sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, incontra il sostegno del Comitato, che sottolinea l'importanza fondamentale delle risorse umane. Anche soluzioni relativamente semplici ed economiche, come Internet integrato da materiale video visionabile via computer, potrebbero rivelarsi molto efficienti per talune forme di accesso individuale alla rete. La rapida diminuzione dei costi, anche di quelli delle trasmissioni internazionali, amplierà la diffusione di tali vantaggi, compresa la consultazione di esperti

internazionali. L'UE può favorire tale processo in diversi modi, per esempio mettendo a disposizione esperti e sostenendo progetti dimostrativi in modo da prestare un'assistenza attiva incentrata sulla cooperazione invece che sullo sfruttamento.

4.4. Il Comitato propone ai governi europei di portare avanti ambiziosi programmi a lungo termine per fare entrare la rivoluzione della società dell'informazione nelle scuole, sia nell'UE che nei paesi in via di sviluppo. I governi e l'industria dovrebbero collaborare nel fornire materiale ed attrezzatura didattici. I governi dovrebbero creare condizioni idonee a garantire uno stretto legame tra l'industria e gli istituti di insegnamento, in modo da fornire una formazione adeguata agli esperti nel settore della tecnologia dell'informazione.

4.5. Il Comitato appoggia la proposta avanzata dalla Conferenza ministeriale europea svoltasi a Bonn dal 6 all'8 luglio 1997: i soggetti europei di importanza mondiale, insieme ai governi e alle organizzazioni internazionali, dovrebbero istituire una «superscuola dell'informazione globale» che affermi la sostenibilità globale come nuovo concetto didattico per il XXIº secolo. La Relazione della Commissione dovrebbe rendere conto di tale iniziativa.

4.6. Un importante settore che viene tralasciato dalla Relazione della Commissione è quello delle possibilità che le TIC offrono alle donne di prendere parte alle attività culturali e sociali, alla vita lavorativa e scolastica. Il Comitato esorta a tener conto di questo aspetto e a sottolinearlo, con particolare riferimento ad un giusto equilibrio tra i sessi come tratto fondamentale di una società dell'informazione funzionale. Le TIC possono rappresentare una componente importante delle iniziative volte a porre fine all'isolamento delle donne, specialmente di quelle che vivono in zone rurali.

4.7. Secondo la Relazione della Commissione, anche nella «telemedicina» le TIC hanno un ruolo quasi rivoluzionario, aiutando a superare ogni tipo di difficoltà che sorga nel campo dell'assistenza sanitaria e della medicina. Le TIC aprono un'ampia gamma di possibilità per l'assistenza ai paesi in via di sviluppo da parte dei paesi industrializzati per mezzo della telemedicina. Le TIC permettono di accedere alle competenze mediche attraverso il teleconsulto e di ottenere la consulenza necessaria in caso di operazioni chirurgiche e così via.

4.8. Secondo il Comitato è importante comprendere che la telemedicina non può più essere vista come un'alternativa alla prestazione di cure tradizionale e che la sua importanza non può essere limitata alle zone isolate. Al contrario, l'esperienza svedese dimostra che oggi alcune delle applicazioni più riuscite della telemedicina sono in atto nelle grandi città. Un esempio calzante è la trasmissione via radio di elettrocardiogrammi e di altri dati fondamentali dalle ambulanze all'ospedale, che riduce di molto il tempo necessario al trattamento e, quindi, anche le conseguenze a lungo termine dell'infarto. Un altro esempio, meno spettacolare ma altrettanto importante, è rappresentato dai sistemi di allarme che consentono ai pazienti di non ricoverarsi offrendo loro pieno accesso alle cure urgenti non appena se ne presenti la necessità. La Commissione dovrebbe esaminare nei suoi programmi la possibilità di mettere in primo piano gli aspetti umanitari dell'utilizzazione delle TIC non solo nelle strutture ospedaliere esistenti ma anche e soprattutto come sostegno alla promozione di servizi sanitari di base e nel settore della prevenzione sanitaria.

4.9. Come afferma la Relazione della Commissione, nell'industria e nel commercio internazionale le TIC svolgono un ruolo determinante nel miglioramento della competitività, aumentando la qualità della produzione, inserendola in un processo più complesso e in generale contribuendo al commercio. Ciò vale specialmente per gli appalti pubblici, la maggior parte dei quali nel prossimo futuro saranno trattati per mezzo del commercio elettronico.

4.10. Al pari della Commissione, il Comitato ritiene che le TIC svolgano un ruolo estremamente importante nel campo della ricerca. Nella maggior parte dei settori le TIC consentono ai ricercatori dei paesi in via di sviluppo di accedere alle informazioni necessarie e ai documenti disponibili solo su supporto elettronico.

4.11. A giudizio del Comitato la Commissione fa bene a citare il fatto che in molti paesi in via di sviluppo la nascita di una nuova stampa indipendente e la crescita esplosiva di Internet contribuiscono a rafforzare la società civile e a consolidare il processo di democratizzazione.

4.12. Il Comitato chiede alla Commissione di aiutare i paesi in via di sviluppo a promuovere la tutela dei consumatori nel settore delle TIC. È necessario regolamentare le transazioni via Internet e di altro tipo sotto gli aspetti che toccano da vicino i consumatori (validità del contratto, responsabilità civile, tutela della dignità umana).

4.13. Il Comitato ritiene che in quasi tutto il mondo le TIC rappresentino uno strumento essenziale per rafforzare la democrazia, a condizione che venga frenata la censura. Le TIC possono inoltre contribuire allo sviluppo di una società multiculturale e alla promozione della sua comprensione.

5. **Le TIC agevolano i cambiamenti strutturali**

5.1. La Commissione sottolinea che le TIC non sono l'unico strumento atto ad accelerare lo sviluppo strutturale e che queste esprimono la loro piena efficacia solo se le società che le utilizzano sono capaci di assimilarle adeguatamente. Il Comitato fa osservare che sarà sempre necessaria la comprensione delle differenze economiche, sociali, culturali e religiose esistenti non solo tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo, ma anche tra gli stessi paesi in via di sviluppo.

5.2. Il Comitato è convinto che sia inutile tacere il fatto che il passaggio alla società dell'informazione cui fa riferimento la Relazione della Commissione presuppone in ogni paese difficili decisioni politiche. Se vogliono sfruttare appieno i benefici apportati dai meccanismi di mercato e da eventuali programmi di aiuti, i paesi in via di sviluppo devono operare una distinzione tra gli aiuti e il commercio. Un esempio calzante è dato dalle tariffe delle telecomunicazioni internazionali, che dovrebbero essere considerate una questione puramente commerciale e non un tramite per l'erogazione di aiuti finanziari.

5.3. Ciò è dimostrato dal prezzo dei servizi di telecomunicazione internazionali, che nella maggior parte dei paesi è di gran lunga superiore a quello di costo mentre il prezzo dei servizi offerti in altri settori della rete, specialmente nei circuiti locali, è eccessivamente basso o addirittura fortemente sovvenzionato. Tale situazione è stata resa possibile dalle condizioni di monopolio, ma con l'avvento delle nuove tecnologie risulterà disastrosa. Determinare il prezzo di un servizio senza riferimento al costo della sua prestazione significa invitare fin troppo generosamente i concorrenti ad impadronirsi della fetta migliore dei collegamenti eccessivamente redditizi e a ridurre sempre più le entrate necessarie per sovvenzionare altri segmenti di mercato. Tra breve la trasmissione su Internet anche di servizi vocali oltre che di dati consentirà di praticare tariffe drasticamente inferiori per le comunicazioni internazionali e su lunghe distanze. Il fatto che la distanza non sia più un problema è positivo non solo per il mondo imprenditoriale, ma anche per la società in genere.

5.4. Malgrado ciò anche in molti Stati membri dell'UE la transizione si è rivelata difficile fino al momento in cui tutti gli utenti si sono resi conto che la loro spesa totale per le telecomunicazioni è diminuita. È quindi importante che la Commissione pubblicizzi attivamente i risparmi realizzati in alcuni paesi (come il Regno Unito e la Svezia) grazie all'apertura dei loro mercati alla concorrenza.

6. **Le sfide per i paesi in via di sviluppo**

6.1. Secondo la Relazione della Commissione, la diffusione delle infrastrutture per le telecomunicazioni nei PVS è molto varia, ma in linea generale resta ben inferiore rispetto ai paesi industrializzati: se si prende come indicatore di densità il numero di linee principali ogni 100 abitanti, i paesi industrializzati si situano infatti a oltre 48, i paesi a reddito intermedio a circa 10 e i paesi meno sviluppati (PMS) attorno a 1,5 (la media mondiale è 11,5). Le infrastrutture non soddisfano la domanda locale e non permettono l'accesso alle reti globali di comunicazione.

6.2. Il Comitato ritiene tuttavia che esistano numerosi fattori di crescita (cfr. Allegato 1 della comunicazione). Si manifesta una notevole domanda insoddisfatta, che nella pratica spesso viene esaudita da servizi che, in alcuni paesi, sono considerati illegali. Si spiega così la sostenuta crescita delle telecomunicazioni registrata in numerosi paesi. La riduzione del costo delle tecnologie e la concorrenza dei nuovi operatori globali che utilizzano procedimenti quali il call-back hanno provocato una contrazione della tradizionale redditività delle comunicazioni internazionali. Ciò preoccupa i PVS e li induce a prendere coscienza dei cambiamenti in corso.

6.3. Il Comitato ritiene importante che i governi e gli operatori privati cooperino per contenere in modo adeguato eventuali irregolarità. Deve essere pattuito che gli introiti derivanti dalle comunicazioni internazionali, invece di essere destinati a scopi non pertinenti, siano usati per investire nelle TIC.

7. **Diffusione dei personal computer**

7.1. Per quanto riguarda le altre infrastrutture dell'informazione, la Relazione della Commissione mostra chiaramente che l'indice di diffusione percentuale dei personal computer, che passa da 18 per i paesi ad alto reddito a 2,3 per i paesi a reddito intermedio e a 0,01 per i paesi a basso reddito, rispecchia il divario esistente nel settore informatico. Il mercato delle tecnologie dell'informazione è costituito per il 35 % dagli Stati Uniti, per il 29 % dall'Europa, per il 15 % dal Giappone e solo per il 21 % dal resto del mondo. Il mercato dei personal computer, essendo dinamico, potrebbe seguire l'esempio di quello dei televisori, ormai saldamente presenti nei paesi a basso reddito (46 % delle abitazioni). Vanno tuttavia ricordate le notevoli differenze esistenti tra paesi sia in Europa, sia nei paesi in via di sviluppo.

7.2. Secondo il Comitato il desiderio e l'esigenza di comunicare cresceranno, anche da parte degli abitanti dei paesi in via di sviluppo. Quest'esigenza sarà accentuata dal fatto che i computer diverranno gradualmente più facili da usare, economici e disponibili ovunque. Tale tendenza contribuirà inoltre alla realizzazione dell'ipotesi della Commissione secondo cui il mercato dei computer starebbe seguendo l'esempio di quello dei televisori, anche se non va sottovalutata la differenza esistente tra un mezzo passivo come il televisore e uno attivo come il computer. Internet sarà una forza trainante di tale processo. La Commissione dovrebbe riconoscere ed appoggiare tale evoluzione.

8. **Fabbisogno di investimenti**

8.1. (Cfr. punto 2.3) Secondo la Banca mondiale, gli investimenti annui necessari allo sviluppo delle telecomunicazioni nei PVS per i prossimi 5 anni ammontano a 60 miliardi di dollari. Gli aiuti pubblici internazionali dovrebbe fornire un importo non superiore ai 2,3 miliardi di dollari USA e la maggior parte dei paesi non è in condizioni di finanziare la differenza. Il ricorso agli investimenti privati nazionali ed esteri e la conclusione di accordi internazionali di cooperazione si rivelano indispensabili per rispondere adeguatamente alle necessità del settore.

8.2. Dati la domanda ancora insoddisfatta e il desiderio e l'esigenza di entrare a far parte della società dell'informazione, il Comitato ritiene che il settore privato si renderà conto del mercato potenziale disponibile e mobiliterà anche gli investitori privati. I governi e le organizzazioni internazionali devono tuttavia cercare di affermare un quadro legislativo e normativo che renda tali investimenti possibili e crei una base stabile e prevedibile affinché gli investitori privati possano effettuare scelte economiche razionali. Nell'interesse generale devono anche esistere sistemi atti a garantire una concorrenza equa, sull'esempio delle regole di concorrenza dell'UE che vietano l'abuso di posizione dominante. I governi devono altresì garantire che tutti i privati e tutte le ditte abbiano accesso a servizi di comunicazione adeguati ad un prezzo ragionevole. Occorre convincere i paesi in via di sviluppo che è necessario un insieme di regole che garantiscano sicurezza e facilità di accesso ai mercati per incoraggiare il settore privato a impegnarsi in nuovi investimenti consistenti e rischiosi. La Commissione dovrebbero far comprendere ai paesi in via di sviluppo che ciò sarebbe molto vantaggioso per loro.

8.3. Il Comitato desidera che l'Unione eserciti una maggiore pressione e intensifichi i suoi sforzi nell'ambito dei negoziati dell'OMC al fine di ottenere l'accesso ai mercati e l'affermazione di principi normativi, convincendo altri paesi ad aderire all'OMC e agevolando l'accesso ai loro mercati dei servizi fondamentali di telecomunicazione. Decisioni del genere stimoleranno l'interesse degli investitori per i paesi che le prenderanno.

9. **Risorse umane**

9.1. Il Comitato sottoscrive pienamente il giudizio della Commissione secondo cui il capitale umano è decisivo per gestire i cambiamenti in corso. Ciò vale anche per i tecnici dei settori delle telecomunicazioni e dell'informatica (soprattutto del software), professioni che offrono interessanti prospettive occupazionali. Quest'ultimo settore è particolarmente idoneo per la cooperazione tra paesi in via di sviluppo e paesi industrializzati.

9.2. Il Comitato sollecita un solido programma di formazione per coloro che nei paesi in via di sviluppo operano nel settore dell'informazione, dagli insegnanti ai dirigenti. Devono essere prese in considerazione anche le condizioni di lavoro degli esperti in tali paesi. Il Comitato reputa importante informare la popolazione che la società dell'informazione crea nuove opportunità e nuovi posti di lavoro non solo nel campo della tecnologia dell'informazione, ma anche in quelli dei servizi connessi. Un contesto adeguato favorirà la prassi dell'outsourcing.

AZIONE COMUNITARIA

10. **Il contributo dell'Unione europea alla promozione della società dell'informazione nei paesi in via di sviluppo**

10.1. L'azione dell'Unione europea in materia di cooperazione nel campo delle tecnologie di telecomunicazione e informazione si è progressivamente ampliata nel corso degli anni. Sono stati siglati con paesi terzi in via di sviluppo nuovi accordi di cooperazione che comprendono disposizioni formali riguardanti la società dell'informazione e le tecnologie collegate.

10.2. La cooperazione economica, finanziaria e tecnica ha stimolato attività significative nelle varie regioni partner dell'Unione europea. La Commissione presenta un elenco di tali attività, compresi i programmi bilaterali degli Stati membri.

11. **Per un nuovo impulso all'azione comunitaria a favore dei PVS**

11.1. Secondo la Commissione, la Comunità e i paesi beneficiari sono sempre più consapevoli del carattere strategico dell'integrazione dei PVS nella società dell'informazione. Con il consenso dei paesi partner, la dimensione «società dell'informazione» dovrebbe essere inserita sistematicamente nei programmi esistenti e, se necessario, alcuni interventi andrebbero riorientati. Favorire la creazione di un contesto economico e normativo in grado di mobilitare i capitali locali e internazionali per consentire ai PVS, nel loro interesse, di accedere alle TIC resta comunque l'obiettivo prioritario, mentre il secondo obiettivo è quello di porre la tecnologia al servizio dello sviluppo.

11.2. Il Comitato sottolinea che le norme dovrebbero essere il più possibile snelle e flessibili. Le disposizioni di legge applicabili alle reti globali dell'informazione e alle transazioni commerciali effettuate in rete dovrebbero essere coerenti da una parte e dall'altra dei confini. I mercati delle telecomunicazioni dovrebbero essere aperti presto ad una concorrenza effettiva, che permetterà così di ridurre il costo delle telecomunicazioni nazionali e transfrontaliere. Vanno create le condizioni perché l'industria possa fare affidamento sulla sicurezza, sulla riservatezza e sull'autenticità delle transazioni effettuate con i propri clienti. Deve essere adottato un approccio pragmatico agli standard tecnici mondiali. Sull'uso delle reti non dovrebbero gravare imposte discriminatorie. Un alto livello di tutela della proprietà intellettuale è necessario per consentire di creare, immagazzinare e distribuire i contenuti nonché per la protezione del software. È necessario regolamentare in modo soddisfacente anche il settore dei dati personali, in modo da evitare, per esempio, che la comunicazione transfrontaliera sia ostacolata da discrepanze tra le normative in

materia. È inoltre importante che la possibilità di familiarizzarsi con i computer sia data a persone di ogni età e di ogni gradino della scala sociale. Ciò rende l'istruzione essenziale ai fini dell'utilizzo delle reti globali di informazione.

11.3. Per tener conto delle specificità economiche, politiche e culturali dei PVS e delle loro esigenze, le azioni previste dovrebbero essere modulate in funzione delle particolarità di ogni grande regione e del tipo di rapporto che la Comunità intrattiene con ciascuna di esse.

12. **Conclusioni**

12.1. Il compito globale dell'Unione europea è convincere non solo i paesi meno avanzati, ma anche gli Stati membri che la società dell'informazione è già iniziata. Ogni possibile desiderio nel campo delle comunicazioni è ormai tecnicamente realizzabile grazie ai progressi dell'elettronica. Le uniche restrizioni sono di natura finanziaria, giuridica e politica. I paesi che intendono partecipare allo sviluppo economico devono essere maggiormente consapevoli di questa evoluzione, altrimenti il divario si amplierà ulteriormente. Dato l'enorme potenziale che presentano i paesi in via di sviluppo, al settore privato deve essere data la possibilità di impegnarsi nel vasto ambito delle azioni rese necessarie dalla tecnologia dell'informazione, tenendo presenti le differenze esistenti in materia di sviluppo economico, sociale, politico, culturale e religioso.

12.2. Il Comitato fa notare che un accesso rapido alla società dell'informazione rende necessarie azioni specifiche, sia nell'Unione che nei paesi in via di sviluppo. Nel corso degli ultimi diciotto mesi la Commissione ha adottato una serie di direttive volte a conseguire gli obiettivi previsti per il 1998. Tuttavia adottare la legislazione non basta: il vero problema consiste nel garantirne l'applicazione. Per il bene comune dei paesi in via di sviluppo e degli Stati membri, la Commissione dovrebbe sottolineare che si prospetta una duplice sfida: da un lato far entrare i paesi in via di sviluppo nella società dell'informazione e dall'altro incoraggiare l'industria europea a partecipare a tale evoluzione.

Bruxelles, 29 gennaio 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 modificante il Regolamento (CEE) n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei» ed**

— **alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei tra la Comunità e i paesi terzi»** [1]

(98/C 95/15)

Il Consiglio, in data 6 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte 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 Decaillon, in data 19 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351a sessione plenaria, con 79 voti favorevoli e 2 contrari, il seguente parere.

1. La proposta della Commissione

1.1. Il Regolamento (CEE) n. 3975/87 [2] del Consiglio, modificato dai Regolamenti (CEE) n. 2410/92 [3] e (CEE) n. 1284/91 [4], limita ai trasporti aerei all'interno della Comunità il campo di applicazione dei poteri di cui la Commissione dispone per garantire l'osservanza delle regole di concorrenza.

1.1.1. Quanto ai trasporti aerei sulle rotte Unione europea-paesi terzi, la Commissione non ha il potere di concedere esenzioni ai sensi dell'articolo 85, paragrafo 3. Essa non può inoltre ricorrere alle normali procedure per disciplinare gli abusi di posizione dominante di cui all'articolo 86; basandosi sull'articolo 89 essa introduce in maniera indiretta procedure analoghe, creando in tal modo un'incertezza giuridica che va a pregiudizio dei vettori aerei.

1.1.2. Date le circostanze, la Commissione presenta una nuova proposta di regolamento intesa a sopprimere le disposizioni che limitano il campo di applicazione del Regolamento (CEE) n. 3975/87 ai trasporti aerei all'interno della Comunità, per includere anche i trasporti effettuati sulle rotte Comunità-paesi terzi.

1.2. Quanto alla modifica del Regolamento (CEE) n. 3976/87 [5], è opportuno ricordare che esso conferisce alla Commissione il potere di adottare, per un periodo limitato, un certo numero di esenzioni per categoria, al fine di consentire ai vettori aerei di adattarsi progressivamente ad un contesto più concorrenziale.

1.2.1. L'esperienza maturata dimostra che le esenzioni per categoria soddisfano un'esigenza reale di sicurezza giuridica avvertita dai vettori aerei e dagli altri operatori.

1.2.2. La Commissione propone pertanto al Consiglio di adottare un regolamento che, fatta salva l'applicazione del Regolamento (CEE) n. 3975/87 e conformemente all'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato, le consenta di dichiarare mediante regolamento che l'articolo 85, paragrafo 1, non si applica a talune categorie di accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate relative alle rotte aeree internazionali fra la Comunità e uno o più paesi terzi.

1.2.3. La Commissione può, in particolare, adottare regolamenti riguardo ad accordi, decisioni o pratiche concordate che abbiano per oggetto:

a) la programmazione in comune, il coordinamento delle capacità e degli orari di un servizio aereo regolare;

b) la ripartizione degli introiti derivanti da servizi aerei di linea;

c) l'organizzazione di consultazioni sui prezzi del trasporto dei passeggeri con i bagagli;

d) la gestione in comune di un servizio aereo di linea su un collegamento nuovo o a bassa densità;

e) l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti e la programmazione degli orari; la Commissione provvederà a garantire la concordanza di queste norme con il codice di condotta adottato dal Consiglio.

---

[1] GU C 165 del 31.5.1997, pag. 13-14.
[2] GU L 374 del 31.12.1987, pag. 1.
[3] GU L 240 del 24.8.1992, pag. 18.
[4] GU L 122 del 17.5.1991, pag.2.
[5] GU L 374 del 31.12.1987, pag. 9.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Nel settore del trasporto aereo, attualmente contraddistinto da una considerevole deregolamentazione a livello mondiale, è importante stabilire regole comuni del gioco della concorrenza che possano essere applicate sia dall'Unione europea, sia dai paesi terzi, ai collegamenti che li uniscono. Lo sviluppo del trasporto aereo internazionale induce le compagnie aeree a concludere alleanze e accordi che hanno notevoli ripercussioni sulla concorrenza. Sembra necessario dotare tali alleanze ed accordi tra vettori comunitari e vettori dei paesi terzi di un contesto omogeneo, che assicuri un grado sufficiente di certezza giuridica in tutta l'Unione.

2.2. Il Comitato prende atto delle proposte della Commissione volte ad estendere il campo di applicazione del Regolamento (CEE) n. 3975/87 ed a consentirle di adottare misure di esenzione per il trasporto aereo in virtù delle disposizioni dell'articolo 85, paragrafo 3. Si chiede tuttavia perché la Commissione non abbia precisato nell'introduzione (punto 17) che la nuova lista delle esenzioni per categoria era stata ampliata rispetto a quella precedentemente fissata dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 3976/87 modificato dal Regolamento del Consiglio (CEE) n. 2411/92.

2.3. L'estensione della lista esistente ai nuovi settori della ripartizione delle entrate e del coordinamento delle capacità deve garantire un controllo efficace ed omogeneo delle regole di concorrenza attualmente inesistente nell'ambito dei collegamenti tra l'Unione europea ed i paesi terzi.

2.4. Allo stato attuale, il diritto comunitario non consente di garantire un controllo efficace ed omogeneo delle regole di concorrenza nel settore del trasporto aereo per i collegamenti tra gli Stati membri ed i paesi terzi.

2.4.1. Infatti, in assenza di un regolamento del Consiglio ai sensi dell'articolo 87, l'applicazione delle regole di concorrenza è disciplinata dagli articoli 88 e 89 del Trattato. Ciò può comportare conflitti di competenza giurisdizionale tra la Commissione e le autorità degli Stati membri, fonte di grande incertezza giuridica per i vettori aerei europei.

2.4.2. Ciò è stato recentemente dimostrato dalle controversie tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza di taluni Stati membri nel contesto dell'esame delle alleanze tra vettori aerei.

2.5. È pertanto opportuno dotare la Commissione dei mezzi necessari per adempiere ai propri compiti di sorveglianza delle regole di concorrenza analogamente a quanto avviene negli altri settori. È importante poter procedere a livello europeo ad una sorveglianza efficace ed uniforme dei fattori che pregiudicano la concorrenza, poiché questo è attualmente l'unico livello che consente di intervenire nel quadro dello sviluppo degli scambi mondiali.

2.6. È quindi indispensabile che l'autorità garante della concorrenza in Europa possa imporsi allo stesso titolo, ad esempio, dei suoi omologhi americani. La recente fusione Boeing-McDonnel Douglas lo ha dimostrato. Dev'essere pertanto possibile esercitare lo stesso potere nel settore dei trasporti aerei.

2.7. Conformemente ai pareri formulati in passato [1], il Comitato ribadisce la richiesta che l'applicazione delle regole di concorrenza si traduca in un maggior rigore a livello sociale. Non esiste ancora una politica sociale europea che tuteli i dipendenti delle compagnie aeree e degli aeroporti. Occorre una stima dell'evoluzione nel campo occupazionale. Il Comitato, che attualmente sta elaborando il parere sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro [2], sottolinea la necessità di esaminare in parallelo questioni attinenti quali la limitazione del tempo di volo, la presa in considerazione dei criteri di sicurezza e di qualità in materia di trasporti aerei, grazie segnatamente all'applicazione di norme minime di formazione e qualificazione.

2.8. Il Comitato rinnova le proposte volte a creare possibilità di consultazione sulle ripercussioni di carattere socioeconomico, per consentire di tener conto delle implicazioni sociali derivanti dagli accordi commerciali.

2.9. Allo scopo di promuovere lo sviluppo delle regioni e delle isole periferiche, e sebbene il Trattato di Amsterdam vi faccia già riferimento, il Comitato apprezzerebbe che la Commissione approfondisse il concetto di servizio d'interesse generale nel settore dei trasporti aerei, conformemente alle regole del terzo pacchetto, fondandosi all'occorrenza sul nuovo articolo 7, D del Trattato di Amsterdam e sul suo concatenamento con i regolamenti in vigore.

2.9.1. Storicamente, tuttavia, l'estensione dei poteri della Commissione in materia di applicazione delle regole di concorrenza nell'Unione europea ha sempre accompagnato la liberalizzazione dei trasporti aerei comunitari. Il Consiglio ha adottato il Regolamento (CEE) n. 3975/87 al momento della messa a punto del

---

[1] GU C 77 del 21.3.1983, pag. 20 — GU C 303 del 25.11.1985, pag. 31 — GU C 169 del 6.7.1992, pag. 15.

[2] SOC/348.

primo pacchetto di misure volte alla liberalizzazione dei trasporti aerei comunitari, per quindi approvarne, attraverso il Regolamento (CEE) n. 2410/92, l'estensione nel 1992 ai collegamenti domestici con il terzo pacchetto.

2.10. In principio, sarebbe auspicabile che la liberalizzazione dei trasporti aerei fosse accompagnata da un sistema che consentisse di applicare le regole di concorrenza.

2.11. Il Comitato raccomanda pertanto che l'estensione del Regolamento (CEE) n. 3975/87 si applichi, come proposto, a tutti i collegamenti con i paesi terzi e che l'estensione dei poteri di applicazione delle regole di concorrenza preveda contestualmente la possibilità per la Commissione di concedere esenzioni per categoria sui suddetti collegamenti, come parte di una politica estera coerente dell'Unione europea al riguardo.

2.11.1. Di conseguenza, nel quadro degli sviluppi futuri, la Commissione potrebbe ricevere dal Consiglio mandati negoziali volti a conferirle poteri su detti collegamenti con i paesi terzi, secondo termini definiti appositamente in base ad una consultazione della Commissione, degli Stati membri e dell'industria dei trasporti aerei. Tali mandati potrebbero essere concessi in fasi diverse, in modo da prevedere periodi di transizione. Grazie a questa iniziativa sarebbe possibile garantire al meglio l'omogeneità delle condizioni di concorrenza tra i diversi vettori operanti tra l'Unione europea ed i paesi terzi.

2.11.2. Infatti, così come l'attuale incertezza nell'applicazione delle regole di concorrenza agli accordi aerei tra l'Unione europea ed i paesi terzi può pregiudicare l'applicazione di regole del gioco coerenti ed omogenee nell'ambito dell'Unione europea, i negoziati bilaterali indipendenti tra gli Stati membri ed i paesi terzi, qualora si concludano con accordi «cielo aperto», possono comportare sfasamenti nelle condizioni di funzionamento dei diversi vettori europei.

2.11.3. L'estensione dei poteri della Commissione in materia di applicazione delle norme di concorrenza tra l'Unione europea ed i paesi terzi ne consoliderebbe altresì la posizione negoziale rispetto a tali paesi a favore degli Stati membri, consentendo di associare con maggior facilità gli accordi di liberalizzazione ad un'armonizzazione delle regole di concorrenza con i paesi terzi.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione "Bilancio del seguito dato al Libro bianco: Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"»

(98/C 95/16)

La Commissione europea, in data 3 giugno 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «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 18 dicembre 1997.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 53 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Con il documento oggetto del presente parere si intendono sintetizzare i principali messaggi politici pervenuti negli ultimi tempi alla Commissione in seguito ai dibattiti suscitati dal Libro bianco su istruzione e formazione «Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva».

1.2. Secondo la Commissione, tali discussioni, alle quali hanno partecipato istituzioni comunitarie, Stati membri, esperti, organizzazioni professionali (sindacali e imprenditoriali), università o altre istituzioni scolastiche, nonché diverse ONG, hanno fatto emergere nel complesso i seguenti elementi:

— la necessità di sensibilizzare i cittadini europei al fatto che è ormai indispensabile aggiornare le loro conoscenze e capacità professionali lungo tutto l'arco della vita;

— la correlazione esistente tra l'aggiornamento delle conoscenze e delle capacità professionali dell'individuo e l'accesso al mondo del lavoro, ma anche l'integrazione nella vita sociale e l'esercizio dei diritti di cittadino;

— il legame tra la società conoscitiva e le prospettive di competitività dell'Europa, ma anche la coscienza della propria identità e dei propri valori;

— le fondamenta e le condizioni di base per una promozione dell'istruzione e della formazione che rientri nel centro di una visione sociale pragmatica, la quale costituisce il principale apporto politico del Libro bianco all'Europa di oggi e di domani.

2. Osservazioni generali

2.1. Nel parere sul Libro bianco relativo all'istruzione e alla formazione «Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva», il Comitato in particolare:

— sottolinea che il Libro bianco è descritto come «un punto di partenza della massima importanza per il dialogo sui problemi relativi alla realtà europea di oggi e alle sue prospettive»;

— ritiene inoltre che esso «descriva ed esamini correttamente le evoluzioni intervenute nella società e nell'economia europee, nonché gli imperativi da rispettare per assicurare la transizione senza urti dalla situazione attuale alle realtà future della società conoscitiva»;

— rileva infine che «l'obiettivo (...) dell'avvento della società conoscitiva non [possa essere conseguito] né con azioni, strategie o ricerche condotte isolatamente dagli Stati membri, né con dibattiti, inchieste o scelte provenienti dal vertice, ma [possa] risultare solo da uno sforzo sociale globale, consapevole e sistematico. Tale sforzo sociale sarà regolato da un organismo coordinatore e con una procedura di conciliazione degli antagonismi che godranno di un ampio consenso, nonché in base a obiettivi intermedi di realizzazione, condivisi, chiari e ben accetti. Il compito di coordinare tale sforzo sociale per accedere alla società conoscitiva non può che spettare all'UE e alle sue istituzioni, in particolare alla Commissione».

2.2. In primo luogo, il Comitato esprime soddisfazione nel constatare che:

— la Commissione ha pubblicato una comunicazione al fine di stilare un bilancio del Libro bianco e delle azioni in esso contemplate, e di renderle note. Si tratta di un atteggiamento inconsueto e a maggior ragione encomiabile;

— i risultati della concertazione confermano le osservazioni e le posizioni generali adottate dal Comitato nel parere sul Libro bianco, come anche gran parte delle osservazioni specifiche da esso formulate.

2.3. Nel contempo, il Comitato:

— osserva che il lasso di tempo trascorso dalla pubblicazione della comunicazione sul Libro bianco è troppo breve per consentire di trarre delle conclusioni definitive in forma di bilancio;

— insiste sulla necessità di approfondire in misura sempre maggiore il dialogo con la società, il quale in ogni caso deve svolgersi sotto l'egida della Commissione e accompagnarsi all'adozione di misure concrete da parte dei soggetti che già si occupano di tali questioni.

2.4. Il Comitato ritiene che negli Stati membri esistano già un clima propizio e condizioni favorevoli per agire in tal senso. Le organizzazioni e gli individui che hanno partecipato al dialogo ravvisano sin d'ora nel Libro bianco un testo di riferimento e un serbatoio di idee e di argomenti per tutte le loro tesi e ricerche sul futuro dell'istruzione e della formazione, nonché per tutte le modalità da essi esaminate per passare alla società conoscitiva. La Commissione deve avvalersi di tale situazione quanto prima e nella massima misura possibile.

2.5. Il Comitato condivide la posizione della Commissione, esposta nella comunicazione in oggetto, secondo cui il dialogo ha confermato gli orientamenti e gli obiettivi tematici generali del Libro bianco. Concorda altresì sull'entità e sulle ripercussioni economiche dei legami tra istruzione, formazione e occupazione, come anche sulla necessità, in sede di elaborazione dei programmi d'istruzione e di formazione, di tenere conto nel contempo della sfera puramente educativa, nonché di quella emotiva, morale, intellettuale e culturale di ogni azione inerente all'istruzione e alla formazione.

2.6. Il Comitato torna ad insistere sui rischi insiti nel processo di transizione verso un nuovo mondo caratterizzato da capacità illimitate di accesso alla conoscenza, da velocità inimmaginabili di trasmissione dell'informazione e dalla radicale trasformazione delle condizioni e dei mezzi di comunicazione.

2.6.1. Se non si intensificano gli sforzi intesi a consentire, nella misura del possibile, alla totalità degli Europei di partecipare attivamente a tutte le procedure e attività legate a tale trasformazione, è molto probabile che all'interno delle società e degli Stati sorgeranno nuove e gravi disparità, ad esempio, tra quanti posseggono le conoscenze e quanti ne sono privi.

2.6.2. Il Comitato insiste pertanto in special modo sulla necessità di creare e sviluppare senza indugio politiche per prevenire l'emarginazione di ampi strati della popolazione, in particolare delle categorie maggiormente esposte che per vari motivi non hanno né la possibilità né l'opportunità di accedere alle nuove tecnologie e quindi alle nuove conoscenze.

2.6.3. Tali azioni preventive possono consistere, tra l'altro, nello sviluppare in maniera concreta e ampia il concetto di istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita, nel consentire a tutti i cittadini europei di utilizzare e sfruttare le nuove tecnologie d'informazione e di comunicazione e, più in generale, nel porre in atto le condizioni che permettano ai cittadini di entrare attivamente, passo dopo passo, nella società conoscitiva.

2.6.4. Il Comitato ritiene che l'esito favorevole di tali grandi iniziative dipenda dalla cooperazione tra centro e periferia (UE, Stati membri ed enti locali), tra gli individui e la società, nonché tra i settori pubblico e privato.

2.6.5. Reputa inoltre che la Commissione e le altre istituzioni dell'UE debbano svolgere un ruolo propulsore per avviare e condurre in porto le iniziative che porteranno alla costruzione di un'unione europea della conoscenza.

2.7. Per quanto riguarda le risorse che occorre utilizzare per lo sviluppo dei programmi di transizione verso la società conoscitiva, il Comitato sostiene i punti di vista che seguono.

2.7.1. L'espressione della volontà politica inerente al finanziamento e all'elaborazione di tali iniziative costituisce a suo giudizio la principale scelta politica che incombe attualmente all'Unione europea, agli Stati membri e agli enti regionali.

2.7.2. Per effettuare tale scelta politica, è indispensabile esortare tutte le forze sociali organizzate dell'UE a svolgere il ruolo importante che compete loro. Il settore pubblico e privato, gli interlocutori sociali e le organizzazioni professionali, sindacali e imprenditoriali, le imprese e gli esperti, gli insegnanti e le ONG che si occupano di tale tematica hanno il dovere di contribuire, attraverso le loro riflessioni ed attività, al cammino verso la società conoscitiva.

3. **Osservazioni specifiche**

In merito alle sperimentazioni previste nel Libro bianco e sulla base degli elementi di cui alla comunicazione della Commissione oggetto del presente parere, il Comitato formula le osservazioni che seguono.

3.1. *Obiettivo I: L'accreditamento delle competenze e il principio della «tessera personale delle competenze»*

3.1.1. Il primo obiettivo generale del Libro bianco era intitolato «Incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze», e le azioni proposte per sostenerlo vertevano sui seguenti elementi:

— il riconoscimento delle competenze;

— la mobilità;

— i software educativi multimediali.

3.1.2. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato ha formulato in particolare le seguenti osservazioni in merito al primo obiettivo generale:

— concorda sul fatto che l'avvento della società conoscitiva implica la necessità d'incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze;

— ritiene inoltre che la componente europea dell'istruzione e il suo funzionamento secondo modalità complementari a quello dei sistemi d'istruzione degli Stati membri aprano delle prospettive, nella misura in cui gli Stati membri accoglieranno attentamente e favorevolmente l'invito della Commissione ad adoperarsi per attribuire risorse alla conoscenza di nuovi sistemi di accreditamento delle competenze, al sostegno della mobilità e all'introduzione delle nuove tecnologie di comunicazione al servizio dell'istruzione.

Per quanto riguarda le azioni proposte dalla Commissione sul piano europeo, il Comitato esprime nello stesso parere le seguenti posizioni:

— concorda sulla necessità di un altro approccio, semplice e allo stesso tempo moderno, in materia di riconoscimento delle competenze, in particolare attraverso l'attuazione di una procedura europea in quest'ambito. Osserva tuttavia che occorrerà vigilare affinché il raffronto delle conoscenze e delle competenze convalidate produca risultati concreti e sostanziali, e sottolinea il ruolo che gli interlocutori sociali possono rivestire a tal fine;

— sottolinea i vantaggi che gli studenti delle scuole secondarie e delle università hanno tratto dalla mobilità sviluppata nel quadro del programma Erasmus, e propone di accrescere le risorse di detto programma e di sfruttare più razionalmente quelle esistenti al fine di aumentare il numero dei beneficiari. Suggerisce nel contempo di sviluppare un programma specifico di mobilità per gli studenti e i docenti nel settore della formazione professionale e dell'apprendistato;

— per quanto riguarda i «programmi informatici educativi multimediali», sostiene che per la Comunità nel suo insieme sia giunto il momento di superare gli ostacoli esistenti e di impegnarsi a prendere delle decisioni per ottenere strumenti educativi multimediali europei e fornire agli insegnanti una formazione complementare sulle nuove tecnologie, in modo che siano in grado di avvalersene e di insegnarle.

3.1.3. Il primo obiettivo generale cui si fa cenno nella comunicazione della Commissione sul «Bilancio del seguito dato al Libro bianco "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"» riguarda unicamente l'accreditamento delle conoscenze e si limita a stabilire il principio della «tessera personale delle competenze». La concertazione ha mostrato tuttavia che, persino in questo quadro d'azione limitato, la procedura automatica di riconoscimento delle competenze, che va effettuata al di fuori del sistema scolastico, in particolare attraverso tecniche informatiche e multimediali, suscita riserve e opposizioni. Nondimeno, il Comitato segue con interesse le sperimentazioni condotte dalla Commissione in materia di certificazione delle competenze nei settori delle conoscenze fondamentali (matematica, scienze naturali, lingue, ecc.), delle conoscenze tecniche e professionali (professioni bancarie, diritto, informatica, ecc.), nonché delle competenze chiave o trasversali.

3.1.4. Pur sottolineando la fondamentale convergenza di vedute con le tesi della Commissione per quanto riguarda il riconoscimento delle competenze, il Comitato richiama nuovamente l'attenzione della stessa sulla maniera di promuovere tale concetto. Ritiene che la Commissione abbia compiuto un passo in tale direzione quando afferma che «l'accreditamento delle competenze non si prefigge di sostituire il diploma tradizionale né di sminuire il riconoscimento delle qualifiche rilasciate dal sistema scolastico, e assolutamente non intende instaurare una nuova burocrazia a livello europeo». Il Comitato propone che la concertazione sia portata avanti per appianare tutti i malintesi sorti, cercare un terreno d'intesa e, più in concreto, un sistema accettabile di accreditamento delle competenze che possa trovare accoglienza positiva da parte dei soggetti interessati e abilitati a pronunciarsi in materia. Tuttavia suggerisce anche di allargare il dialogo a tutta la società, in modo da determinarne l'adesione al processo complessivo, conferendo a quest'ultimo un contenuto sostanziale e assicurandone la trasparenza. Tale adesione rappresenta infatti la condizione indispensabile non solo per superare tutti gli antagonismi di secondaria importanza che esistono tra le varie categorie d'interesse, ma anche per giungere passo dopo passo a soluzioni consensuali.

3.2. *Obiettivo II: Il ravvicinamento tra la scuola e l'impresa e lo sviluppo dell'apprendistato*

3.2.1. Il secondo obiettivo generale del Libro bianco, denominato «Avvicinare la scuola all'impresa», era giustificato dalla necessità ormai imperativa di creare dei legami tra scuola e impresa, data la complementarità delle loro funzioni sul piano delle conoscenze e dell'occupazione.

Un tale ravvicinamento presuppone, secondo il Libro bianco, le seguenti condizioni:

— apertura del mondo scolastico a quello del lavoro;

— partecipazione delle imprese allo sforzo di formazione non solo dei dipendenti ma, su scala più ampia, dei giovani e degli adulti;

— sviluppo della collaborazione tra gli istituti scolastici e le imprese.

Tra gli strumenti istituzionali che contribuiscono al ravvicinamento reciproco di scuola e impresa, il Libro bianco menziona:

— l'apprendistato;

— la formazione professionale.

3.2.2. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato sottolinea il carattere cruciale del legame tra scuola e mondo del lavoro per il processo di transizione verso la società conoscitiva. Fa notare inoltre che tale legame deve determinare vantaggi per entrambe le parti (scuola e impresa), e più in particolare esorta le PMI a «essere particolarmente consapevoli dell'importanza che riveste un'istruzione di elevata qualità» per il personale dirigente e «per il processo di fabbricazione, l'eccellenza e la competitività dei loro prodotti» e, di conseguenza, a comprendere l'importanza di investire nell'istruzione in generale e, più specificamente, nelle scuole delle loro regioni.

3.2.3. Tra i primi risultati emersi dal dibattito sul Libro bianco, la comunicazione in oggetto menziona:

— il riconoscimento della necessità di ravvicinare scuola e mondo del lavoro, facendo però sì da non «adattare in modo meccanico i percorsi formativi alle esclusive esigenze del mondo del lavoro»;

— l'adozione dell'idea di creare uno statuto europeo dell'apprendista, che costituirà un elemento di riferimento per facilitare la mobilità e la qualità dell'apprendistato;

— l'obbligo di rafforzare e definire maggiormente le condizioni di successo della sinergia tra la sfera scolastica e quella dell'impresa durante l'apprendistato.

Tra le azioni intese a tradurre in pratica l'Obiettivo II, la Commissione indica:

— l'elaborazione di programmi transnazionali specifici, specie per i giovani (lavoratori, apprendisti e studenti);

— l'aiuto apportato allo sviluppo dell'apprendistato e della formazione in alternanza nell'ambito dell'insegnamento superiore;

— il sostegno attribuito a 500 insegnanti per effettuare un tirocinio in impresa, proprio al fine di rafforzare i legami tra insegnamento generale e mondo del lavoro.

3.2.4. Sulla scia delle posizioni concrete formulate nel parere sul Libro bianco in merito alla rivalutazione della formazione professionale e all'incoraggiamento, alla modernizzazione e alla promozione dell'apprendistato e della formazione in alternanza, il Comitato ritiene che per creare legami tra scuola e impresa, sarà fondamentale modificare il modo in cui tale relazione viene percepita sia dai soggetti del mondo del lavoro che dagli operatori del settore dell'istruzione. Pertanto, il Comitato aderisce a tutte le opzioni ed azioni della Commissione intese a modificare le concezioni attualmente dominanti, ricompensando, dall'uno e dall'altro lato, i comportamenti improntati al dialogo e alla creatività che favoriscono tale relazione.

Il Comitato conviene sul fatto che la dimensione europea della formazione professionale e dell'apprendistato può facilitare il riconoscimento reciproco delle competenze e contribuire allo sviluppo della mobilità e al miglioramento globale della qualità dell'insegnamento, ma a condizione che integri e non ostacoli i relativi sistemi nazionali, e inoltre che sia dotata di programmi di portata tale da rispondere in maniera adeguata ai bisogni esistenti. Il Comitato sottolinea che fino ad oggi le azioni concrete per sviluppare l'apprendistato al livello europeo sono state assai scarse e reputa che le risorse assegnate a tale obiettivo siano estremamente esigue.

Il Comitato fa infine notare che la rivalutazione dell'insegnamento professionale e dello sviluppo dell'apprendistato e della formazione in alternanza su scala europea offre il vantaggio palese di rendere l'Europa maggiormente in grado di raccogliere la sfida della crescita continua e della competitività, e di aiutare i cittadini a rispondere alle esigenze della società conoscitiva che va delineandosi. Il Comitato, cui preme richiamare l'attenzione sull'importanza e sul valore di tale obiettivo dal punto di vista delle prospettive globali dell'Europa, invita la Commissione a intensificare gli sforzi per far sì che detto obiettivo e la sua realizzazione risultino scevri da ogni dogmatismo. La Commissione agisce sicuramente in tal senso quando precisa che «non esiste un modello di apprendistato che si debba ritenere l'unico percorso verso la formazione professionale».

3.3. *Obiettivo III: Combattere l'esclusione mediante l'istruzione e la formazione*

3.3.1. Il terzo obiettivo generale del Libro bianco è denominato «Lottare contro l'esclusione». L'argomentazione della Commissione per giustificare la scelta e il perseguimento di tale obiettivo fa riferimento all'effettiva situazione di esclusione dal mercato del lavoro e, di conseguenza, di emarginazione, che grava su numerosi strati della popolazione. Per combattere tali fenomeni, gli Stati membri e l'UE hanno adottato, secondo la Commissione, numerose iniziative di rilievo, alle quali si propone di aggiungere:

— le «scuole della seconda opportunità» [1];

— il servizio volontario europeo.

3.3.2. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato ha formulato le seguenti considerazioni a proposito del terzo obiettivo generale:

— concorda sulla necessità di offrire una seconda opportunità di inserimento sociale ai giovani esclusi dal sistema di istruzione o che stanno per esserlo, e

[1] Il Comitato desidera sottolineare che ritiene preferibile l'espressione «formazione della seconda opportunità».

ritiene che la proposta della Commissione di creare delle «scuole della seconda opportunità» costituisca una soluzione «apprezzata e auspicabile»;

— sottolinea che tale sistema d'istruzione deve essere flessibile al punto di offrire una «seconda opportunità» anche agli adulti con una scarsa istruzione di base, per evitare che essi siano emarginati unicamente per questo motivo;

— ritiene che tali scuole siano solo un palliativo, per cui sottolinea l'importanza di sostenere la scuola della... «prima opportunità»;

— fa riferimento al parere sul «Servizio volontario europeo dei giovani» [1] e alle posizioni ivi espresse.

3.3.3. Nella comunicazione sul «Bilancio del seguito dato al Libro bianco», la Commissione, dopo aver sottolineato la necessità di contrastare il fenomeno dell'esclusione «con tutti i mezzi», precisa nuovamente il progetto pilota della scuola della seconda opportunità. Spiega altresì che non si tratta di mettere in dubbio la capacità della scuola ordinaria di accogliere tutti i bambini, né la necessità di «migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e di formazione iniziali, al fine di evitare situazioni di insuccesso». Tali scuole hanno come obiettivo il reinserimento sociale ed economico dei giovani in grave difficoltà e oltre l'età della scolarità obbligatoria: a tal fine è necessario un partenariato a livello locale tra tutti i soggetti interessati che si occupano di problemi giovanili e, ovviamente, le imprese dei settori pubblico e privato.

La Commissione ritiene che la pertinenza di tale iniziativa verrà dimostrata con la realizzazione e l'attività di un'estesa rete di scambi destinata a valorizzare le esperienze e i risultati ottenuti dagli Stati membri.

3.3.4. Per quanto riguarda il terzo obiettivo generale, la lotta all'esclusione attraverso l'istruzione e la formazione, il Comitato:

— attribuisce grande importanza alle precisazioni fornite dalla Commissione sulla natura della «scuola della seconda opportunità», sulla fascia di popolazione a cui si rivolge, nonché sulle modalità e i punti di collegamento di tali scuole con il sistema d'istruzione. Ravvisa tuttavia dei problemi nella parte del programma relativa alla collaborazione tra questo tipo di istituti e le parti sociali. Invita pertanto la Commissione a intervenire per associare le parti sociali al funzionamento del sistema nel complesso e a condividerne le responsabilità, in un quadro trasparente e attraverso procedure riconosciute e accettate;

— reputa che, indipendentemente dal successo che rappresenta per la Commissione l'adesione al programma da parte dei soggetti già coinvolti, esso non progredisca a un ritmo soddisfacente;

— ad ogni modo, e pur non essendo contrario allo sviluppo delle scuole della seconda opportunità, ritiene che né la portata del programma (misurata in base al numero di istituti), né la sua entità (valutata tenendo conto dei costi) consentano di affermare che si sta combattendo una battaglia contro l'esclusione sociale attraverso l'istruzione e la formazione. Tale battaglia sarà efficace solo nella misura in cui i sistemi d'istruzione verranno aggiornati e completamente rivalorizzati, e adotteranno una modalità di funzionamento preventiva, cercando di evitare l'emarginazione degli individui e delle categorie sociali. La Commissione deve continuare a svolgere il ruolo preponderante che le compete per procedere in tale direzione;

— si stupisce infine per il fatto che nella comunicazione della Commissione non figura alcun bilancio sulla questione del servizio volontario europeo dei giovani.

3.4. *Obiettivo IV: Padronanza di tre lingue comunitarie e attribuzione di un marchio europeo di qualità*

3.4.1. Il quarto obiettivo del Libro bianco è intitolato «Promuovere la conoscenza di tre lingue comunitarie».

Nel constatare che i cittadini europei dovranno conoscere numerose lingue comunitarie per beneficiare delle possibilità professionali e individuali che offre loro il grande mercato senza frontiere, la Commissione stabilisce nel Libro bianco l'obiettivo dell'apprendimento di due lingue comunitarie diverse dalla lingua madre. È auspicabile che l'apprendimento della prima lingua straniera abbia inizio sin dal livello prescolare, mentre il suo insegnamento sistematico dovrà avere luogo a partire dalla scuola elementare. Lo studio della seconda lingua straniera comincerà nella scuola secondaria e, al termine della formazione iniziale, ogni cittadino europeo dovrà avere completato il ciclo di studi e avere appreso due lingue comunitarie diverse dalla lingua materna.

Tra le iniziative di sostegno alle azioni intese a realizzare quest'obiettivo, vengono proposte le seguenti misure su scala europea:

— istituire un marchio europeo di qualità;

— sostenere gli scambi di materiali didattici destinati a operatori diversi;

[1] GU C 204 del 15.7.1996.

— incoraggiare l'insegnamento precoce delle lingue comunitarie, in particolare attraverso lo scambio di materiale didattico e di esperienze.

3.4.2. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato sottolinea la necessità di risolvere il problema della comunicazione linguistica tra i cittadini europei. Mette altresì in risalto la ricchezza inestimabile, specie sul piano culturale, della diversità linguistica dell'Europa.

In tale contesto, sottoscrive l'obiettivo, pur ritenendolo ambizioso, di mettere ciascun cittadino europeo in grado di comunicare in due lingue comunitarie diverse dalla lingua materna, collegando nel contempo la salvaguardia della diversità linguistica europea all'incoraggiamento dell'idea di utilizzare la prima lingua straniera come lingua d'insegnamento per talune materie nella scuola secondaria.

3.4.3. La comunicazione della Commissione oggetto del presente parere sottolinea l'importanza di mettere ogni cittadino europeo in grado di comunicare in due lingue comunitarie diverse dalla lingua materna ai fini della promozione della cittadinanza europea e dell'accesso all'occupazione. Nondimeno, il documento evidenzia altresì le riserve espresse durante il dibattito, basate sul timore che la totalità degli sforzi esercitati nuoccia al necessario apprendimento e utilizzo perfetto della lingua madre. Si è eccepito inoltre che il marchio europeo di qualità potrebbe contribuire a perpetuare le diseguaglianze esistenti in quest'ambito, anziché appianarle.

Tali riserve hanno indotto la Commissione a proporre di assegnare il marchio solo alle iniziative innovative che favoriscano l'apprendimento delle lingue. Tale proposta è già stata adottata dal Consiglio durante la riunione del 6 maggio 1996.

Indipendentemente dagli elementi summenzionati, il dibattito ha messo in luce una serie di problemi relativi agli insegnanti, agli allievi (giovani o adulti) e agli strumenti della glottodidattica, in particolare le nuove tecnologie dell'informazione. Tali problemi richiamano o dovrebbero richiamare l'attenzione della Commissione, data la loro portata o le loro dimensioni.

3.4.4. Fatte salve tutte le osservazioni formulate al riguardo nel parere sul Libro bianco, il Comitato esprime le considerazioni che seguono in merito ai risultati della concertazione e delle azioni della Commissione nell'ambito del quarto obiettivo:

— sostiene che la sfida linguistica più importante per ogni cittadino europeo consiste nel riuscire ad acquisire una buona padronanza orale e scritta della propria lingua madre. Tale conoscenza implica in particolare la capacità di esprimersi e di trasmettere valori inerenti alla propria civiltà o cultura, che sono il prodotto delle funzioni più complesse dell'uomo, siano esse relative alla sfera intellettuale o di altro tipo. Una buona conoscenza della lingua materna costituisce quindi una delle condizioni indispensabili affinché l'individuo possa comunicare in maniera efficace con i suoi simili e comprendere inoltre le leggi che reggono il funzionamento di tutti i sistemi. Di fronte alle priorità determinate dall'avvento della società conoscitiva, la Commissione deve pertanto studiare e porre in rilievo il problema attuale delle difficoltà incontrate da una grande percentuale di Europei nell'apprendimento della lingua madre. La Commissione ha inoltre il dovere di esaminare le cause di tale fenomeno e i mezzi per porvi rimedio. Del resto, è evidente che una buona conoscenza della lingua materna contribuisce a facilitare l'attitudine ad esprimersi anche nelle lingue straniere;

— come già fatto notare, l'obiettivo indicato nel Libro bianco di mettere in grado tutti i cittadini europei di esprimersi in due lingue comunitarie diverse da quella materna è di importanza fondamentale, ma appare molto ambizioso. Con tale osservazione non si intende assolutamente negarne l'importanza, bensì far notare semplicemente che il suo perseguimento richiederà uno sforzo ingente e l'adozione di misure importanti da coordinare in ogni momento;

— una di tali iniziative sarà finalizzata a definire il problema, ovvero a esaminarne, individuarne e specificarne gli elementi. Tali aspetti della problematica, che la Commissione dovrà esaminare e rendere noti, consistono in particolare nel precisare, ad esempio, il significato da attribuire al concetto di «conoscenza linguistica» o nel fornire dati statistici di varia natura, come il numero di cittadini europei che conoscono una seconda o una terza lingua comunitaria;

— un'altra iniziativa riguarda l'inserimento dell'insegnamento delle lingue straniere nei sistemi d'istruzione nazionali. Gli accordi di scambio tra Stati membri le cui popolazioni parlano lingue diverse possono incoraggiare maggiormente tale integrazione. Questo tipo di accordo contribuisce a preservare la diversità linguistica e culturale dell'Europa, fornendo nel contempo una migliore base per accedere al mondo del lavoro e promuovendo l'identità europea.

3.5. *Obiettivo V: Il trattamento su un piano di parità degli investimenti materiali e degli investimenti nella formazione*

3.5.1. Il quinto obiettivo è intitolato come nel Libro bianco, e trae origine dalla necessità di considerare l'istruzione e la formazione come un investimento e non come una spesa corrente. Tale concezione costituisce una «condicio sine qua non» per ridurre la dipendenza dell'istruzione e della formazione dall'andamento e dalle

variazioni della congiuntura economica. La Commissione riconosce che l'investimento nelle competenze costituisce un fattore essenziale di competitività e di idoneità all'occupazione, e propone in tal senso:

— il consolidamento del livello dei finanziamenti concessi da tutti i soggetti nell'ambito dell'istruzione e della formazione (il che rende necessario il calcolo di tali finanziamenti), lo sviluppo di meccanismi di incentivazione diretti e indiretti per promuovere gli investimenti nelle risorse umane e il miglioramento dei meccanismi contabili e di controllo delle spese;

— il trattamento contabile e fiscale delle spese di formazione.

3.5.2. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato formula tra le altre le seguenti osservazioni in merito al quinto obiettivo:

— ritiene che incoraggiare e aiutare gli individui (giovani o adulti, attivi o no) a investire costantemente nella conoscenza e nelle competenze costituisca una prerogativa fondamentale degli Stati membri, ma anche dell'Unione europea;

— pensa inoltre che, nell'ottica che è loro propria e per la competitività dei prodotti, le imprese detengano anche una notevole responsabilità nel riesame della questione degli investimenti nella ricerca, nel sapere e nelle competenze;

— sottoscrive la proposta della Commissione, secondo cui occorre consolidare il livello dei finanziamenti concessi all'istruzione e alla formazione, e reputa che l'UE in generale e la Commissione in particolare abbiano un ruolo importante da svolgere nell'attuazione del quinto obiettivo generale.

3.5.3. Nella comunicazione della Commissione sul «Bilancio del seguito dato al Libro bianco "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"», le prime conclusioni del dibattito relativo al quinto obiettivo sono le seguenti:

— l'obiettivo è approvato, tenuto conto della necessità di una diversa politica degli investimenti nel sapere e nelle competenze;

— è necessario riequilibrare le spese tra i vari soggetti e instaurare relazioni inedite tra il capitale e il lavoro;

— sono necessari cambiamenti di grande portata a livello di approcci, di comportamenti e persino di mentalità, in particolare per le imprese e gli organi decisionali in materia di investimenti pubblici e privati, al fine di riequilibrare il trattamento degli investimenti immateriali che nell'economia moderna svolgeranno un ruolo sempre più decisivo.

Per quanto riguarda l'attuazione di quest'obiettivo, la Commissione osserva quanto segue:

— è stato compiuto un passo importante raggiungendo l'accordo degli Stati membri a partecipare alla prima pubblicazione che tratta in modo comparativo le questioni del finanziamento dei vari livelli di insegnamento;

— occorre individuare in maniera ragionata le prassi e disposizioni fiscali e contabili in vigore negli Stati membri per favorire gli investimenti nella formazione;

— la Commissione raccomanda di esaminare il rapporto costi/efficacia della formazione.

3.5.4. Nel parere sul Libro bianco, il Comitato considera che, tra tutti gli obiettivi adottati dalla Commissione, il quinto («Il trattamento su un piano di parità degli investimenti materiali e degli investimenti nella formazione») è il più lontano e il più difficile da raggiungere, giacché è legato a concezioni e a schemi mentali secolari di ostilità verso una politica generosa degli investimenti nell'istruzione e nella formazione.

Tenuto conto di tale giudizio, il Comitato esprime compiacimento per i risultati raggiunti dalla concertazione a proposito del quinto obiettivo. Ritiene che si siano verificati sviluppi favorevoli sul piano dell'istruzione e della formazione grazie all'adozione di tale obiettivo e, più particolarmente, grazie all'adozione di posizioni favorevoli:

— al riequilibrio delle spese tra i diversi soggetti;

— all'instaurazione di relazioni inedite tra il capitale e il lavoro;

— al necessario mutamento a livello di approcci, di comportamenti e persino di mentalità, sì da assicurare la parità di trattamento per gli investimenti immateriali.

Il Comitato reputa inoltre che la Commissione abbia seguito un cammino più corretto per evidenziare la necessità di conseguire tale obiettivo.

Adottando la proposta della Commissione di realizzare uno studio comparativo sulle risorse attribuite ai diversi livelli di insegnamento, gli Stati membri hanno certamente compiuto un passo decisivo in grado di dare un nuovo slancio all'istruzione. Altrettanto dicasi per il tentativo di raffrontare in maniera sistematica tutte le prassi e disposizioni fiscali e contabili applicate dagli Stati membri dell'Unione per favorire gli investimenti nella formazione, e per lo studio sul rapporto costi/efficacia in questo settore.

Il Comitato ritiene che gli sviluppi summenzionati possano creare le basi per una nuova politica degli investimenti nell'istruzione e nella formazione, la quale

riduca la dipendenza di tali spese dalla congiuntura politico-economica e attribuisca loro lo stesso valore degli investimenti produttivi; in sostanza, una politica che renda l'Europa e gli Europei maggiormente competitivi, pur fornendo loro una migliore conoscenza della loro storia, dei loro valori e delle loro prospettive future.

Bruxelles, 28 gennaio 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 che modifica la Direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi» [1]

(98/C 95/17)

Il Consiglio, in data 30 ottobre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100A del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Ambiente, salute pubblica e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Hernandez Bataller, in data 6 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 99 voti favorevoli, 14 contrari e 7 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. La Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi [2], escludeva dal concetto di «prodotto» — e quindi dal suo campo di applicazione — i prodotti agricoli naturali e quelli della caccia. A tale scopo, intendeva per «prodotti agricoli naturali» i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, tranne quelli sottoposti ad una prima trasformazione.

1.2. Nella proposta di direttiva iniziale elaborata dalla Commissione questa esclusione non era prevista; è stata poi inserita nel corso dell'iter, su richiesta del Parlamento europeo.

1.3. La Direttiva 85/374/CEE definisce un sistema di responsabilità civile del produttore per i danni causati dai prodotti difettosi. Tale sistema prevede quanto segue:

— una responsabilità oggettiva o senza colpa. Questo significa che il danneggiato deve provare il danno, il difetto e la connessione causale tra difetto e danno, senza bisogno di dimostrare la colpa;

— un prodotto è difettoso quando non offre la sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui: la presentazione del prodotto, l'uso al quale esso può essere ragionevolmente destinato, il momento della messa in circolazione. Un prodotto non può essere considerato difettoso per il solo fatto che successivamente ne sia stato messo in circolazione uno più perfezionato;

— per «danno» si intende quello causato dalla morte o da lesioni personali, il danneggiamento o la distruzione di una cosa diversa dal prodotto difettoso, previa detrazione di una franchigia di 500 ECU;

---

[1] GU C 337 del 7.11.1997, pag. 54.
[2] GU L 210 del 7.8.1985.

— l'azione di risarcimento cade in prescrizione dopo un termine di tre anni a decorrere dalla data in cui il ricorrente ha avuto o avrebbe dovuto aver conoscenza del danno, del difetto e dell'identità del produttore; i diritti conferiti alla parte lesa si estinguono alla scadenza di dieci anni dalla data in cui il produttore ha messo in circolazione il prodotto che ha causato il danno;

— la responsabilità del produttore non può essere soppressa o limitata nei confronti del danneggiato da una clausola esonerativa o limitativa di responsabilità;

— sono previsti alcuni motivi per l'esonero del produttore dalla responsabilità («le difese del produttore»);

— ciascuno Stato membro può stabilire che la responsabilità totale del produttore per i danni risultanti dalla morte o da lesioni personali a causa di articoli identici aventi lo stesso difetto sia limitato ad un determinato importo , non inferiore a 70 milioni di ECU;

— il Consiglio, su proposta della Commissione, procede ogni cinque anni all'esame e, se del caso, alla revisione degli importi previsti dalla direttiva come risarcimento e franchigia, tenendo conto dell'evoluzione economica e monetaria nella Comunità.

1.4. Già nel 1991, nel parere relativo alla realizzazione del mercato interno e alla protezione dei consumatori [1], il Comitato economico e sociale dichiarava quanto segue: «Il mercato interno può avere successo solo se il consumatore ha fiducia nella sicurezza dei prodotti che gli vengono offerti. Per questo è importante una politica coerente di sicurezza dei prodotti. Uno degli aspetti di tale politica è quello della responsabilità per danno da prodotti difettosi. A tale proposito, il Comitato invita la Commissione ad avviare i lavori per allargare il campo d'applicazione della direttiva in materia allo scopo d'inserirvi i prodotti agroalimentari e i rischi di sviluppo. Il principio della libera circolazione esige inoltre che sia istituito un fondo europeo per il risarcimento delle vittime di danni causati da prodotti difettosi.»

1.4.1. Nel parere in merito alla Encefalopatia Spongiforme Bovina (ESB) [2], il CES ribadisce la necessità di esaminare l'efficacia della Direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti e di rivedere la Direttiva 85/374/CEE relativa alla responsabilità per danno da prodotti difettosi, al fine di estenderla ai prodotti agricoli e ai rischi ad essi collegati.

1.5. Nella risoluzione del 19 febbraio 1997 sui risultati dei lavori della Commissione temporanea d'inchiesta sulla ESB [3], il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di dar seguito alle raccomandazioni contenute nella relazione della stessa Commissione temporanea d'inchiesta, e adottare tempestivamente gli opportuni provvedimenti legislativi, organizzativi e personali.

1.5.1. Il Parlamento ha chiesto, tra le altre cose, alla Commissione di presentare entro il settembre 1997 una proposta di modifica della normativa comunitaria relativa alla responsabilità per danni da prodotti, al fine di includere i prodotti agricoli naturali nel suo campo d'applicazione.

1.5.2. Per dare una risposta anche alla citata risoluzione del Parlamento, la Commissione ha pubblicato il Libro verde «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea» [4] che fissa alcuni obiettivi fondamentali della legislazione alimentare comunitaria. Secondo il Libro verde, la strategia alimentare deve comprendere tutti gli anelli della catena (dal produttore al consumatore) il che solleva, tra l'altro, il problema dell'applicazione obbligatoria ai prodotti agricoli naturali del principio di responsabilità civile dei produttori per danni causati da prodotti difettosi prevista dalla Direttiva 85/374/CEE.

1.5.3. Nel Libro verde è stata ventilata la possibilità di modificare la Direttiva sulla responsabilità civile per danni causati da prodotti difettosi per includere nel campo d'applicazione i prodotti agricoli naturali; questa, però, è stata considerata non un'alternativa all'elaborazione di norme adeguate di sicurezza dei prodotti e alla definizione di efficaci sistemi ufficiali di controllo, bensì una misura complementare.

1.5.4. Nel parere in merito al già citato Libro verde [5] il Comitato si è dichiarato ancora una volta favorevole all'inserimento della produzione agricola non trasformata nel campo di applicazione della Direttiva 85/374/CEE.

2. La proposta della Commissione

2.1. La proposta persegue l'obiettivo di aumentare il livello di protezione dei consumatori dai danni alla loro salute o alle loro proprietà causati da un prodotto difettoso. La direttiva intende inoltre proseguire il già avviato ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di responsabilità civile per danni causati da prodotti difettosi.

2.1.1. Questi obiettivi fanno parte dell'obiettivo strategico di realizzare un mercato interno a vantaggio di tutti i cittadini, secondo quanto previsto dalla Commissione nel suo piano d'azione per il mercato interno [6].

[1] GU C 339 del 31.12.1991, punto 5.3.4.
[2] GU C 295 del 7.10.1996.
[3] GU C 85 del 17.3.1997.
[4] COM (97) 176 def.
[5] GU C 19 del 21.1.1998.
[6] SEC (97) 1 def. del 4 giugno 1997.

2.1.2. Inoltre, le misure proposte si rivelano adatte ad aumentare la fiducia dei consumatori per qualsiasi tipo di prodotto commercializzato nel mercato interno; uno dei campi nei quali la Comunità dispone di competenze esclusive è infatti quello della creazione e del funzionamento del mercato interno.

2.2. La proposta della Commissione prevede di sopprimere l'eccezione relativa ai «prodotti agricoli naturali e ai prodotti della caccia» di cui all'articolo 2 della Direttiva 85/374/CEE. La definizione di «prodotti agricoli» è quella che figura all'articolo 38, primo paragrafo, seconda frase, del Trattato CE e comprende i prodotti elencati nell'Allegato II dello stesso Trattato.

2.2.1. Pertanto, tutti i provvedimenti della Direttiva 85/374/CEE si applicheranno ai produttori agricoli: l'onere della prova del danno, il difetto e la relazione di causalità ricadono sulla vittima; la responsabilità in solido, qualora vi siano più responsabili; il concetto di difetto, le cause di esenzione dalla responsabilità previste all'articolo 7 ([1]); i danni coperti, i termini di prescrizione dell'azione e di estinzione della responsabilità; l'impossibilità di limitare o eliminare la responsabilità e la non soppressione di altri regimi giuridici di responsabilità (contrattuale o extracontrattuale).

2.3. Le nuove norme si applicano ai prodotti agricoli e a quelli della caccia messi in circolazione a partire dal momento in cui la nuova Direttiva entra in vigore; il testo non ha pertanto effetto retroattivo.

3. **Osservazioni generali**

3.1. Il Comitato approva la proposta di direttiva della Commissione che risponde alle ripetute raccomandazioni formulate in precedenti pareri volte ad includere nel campo di applicazione della Direttiva 85/374/CEE i prodotti agricoli e quelli della caccia.

3.2. Il Comitato concorda con la Commissione sul fatto che l'aspirazione ad una maggiore protezione della salute su tutta la catena alimentare costituisce una delle principali rivendicazioni dei cittadini europei. Giudica di assoluta priorità l'approvazione di misure volte ad aumentare la fiducia dei consumatori, come la nuova proposta di direttiva all'esame.

3.2.1. Il raggiungimento degli obiettivi della PAC deve tener conto delle esigenze d'interesse generale, vale a dire la protezione dei consumatori e della salute e la vita delle persone, aspetti che le istituzioni comunitarie sono tenute a rispettare nell'esercizio delle loro funzioni.

3.2.2. L'effettiva realizzazione di un mercato interno presuppone adeguate garanzie in materia di salute pubblica le quali richiedono appropriati controlli di qualità; questa presa in considerazione degli aspetti relativi alla salute pubblica non è soltanto vincolata alla necessità concreta di accrescere o, come nella fattispecie, di ristabilire la fiducia dei consumatori per permettere il regolare funzionamento del mercato. Essa si basa soprattutto su esigenze superiori inerenti al rispetto dei diritti della persona, elemento fondamentale di tutto l'ordinamento giuridico comunitario.

3.2.3. La proposta di direttiva dovrebbe rafforzare il livello di protezione della salute pubblica, obiettivo espressamente definito nel Trattato.

3.2.4. Nel campo della protezione della salute, il Comitato giudica prioritaria l'applicazione del principio di precauzione.

3.3. Nell'ambito dell'applicazione del principio della libera circolazione dei prodotti, occorre tenere particolarmente conto delle esigenze relative alla protezione della salute e della vita umana. Ciò implica l'adozione di misure adeguate per garantire la giusta protezione della salute pubblica. Il Comitato sostiene soprattutto l'esigenza di una normativa che preveda l'obbligo di commercializzare esclusivamente prodotti sicuri e di risarcire i danni causati dai prodotti difettosi.

3.4. La proposta di direttiva completerà l'armonizzazione del mercato interno ed eviterà distorsioni della concorrenza tra i produttori soggetti a regimi diversi a seconda del luogo di commercializzazione del prodotto. Il Comitato si dichiara pertanto favorevole all'eliminazione della discriminazione tra i produttori attualmente riscontrabile all'interno della Comunità.

3.5. L'estensione del campo di applicazione della Direttiva 85/374/CEE proposta dalla Commissione potrebbe portare ad un incremento del livello di protezione dei consumatori per i seguenti motivi:

— i consumatori disporranno di giustificazioni per i propri reclami, per responsabilità oggettiva (o senza colpa), finora inesistenti; ciò migliorerà la loro posizione giuridica nel momento in cui desiderino soddisfare i loro legittimi interessi, garantire meglio i propri diritti economici e ottenere un risarcimento per i danni causati dai prodotti difettosi;

— sarà promosso l'adempimento dell'obbligo generale di sicurezza di detti prodotti. Tale obbligo sarà infatti esteso a tutta la catena alimentare, dalla produzione primaria fino alla vendita finale del prodotto al consumatore;

— sarà agevolata l'individuazione del responsabile che ha messo in circolazione il prodotto agricolo difettoso («rintracciabilità del prodotto») fermo restando

([1]) Tra queste troviamo, alla lettera d) «che il difetto è dovuto alla conformità del prodotto a regole imperative emanate dai poteri pubblici».

che, in ogni caso, qualora il produttore non potesse essere identificato, qualsiasi fornitore del prodotto sarà considerato alla stregua del produttore.

3.6. Il Comitato inoltre ritiene che la direttiva proposta non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi ai produttori interessati e che, alla luce dell'esperienza acquisita con l'applicazione della Direttiva 85/374/CEE, non dovrebbe esserci un aumento sostanziale né del numero di reclami né dei premi assicurativi.

3.6.1. Il Comitato sollecita la Commissione a tener conto, in sede di definizione del quadro normativo comunitario delle assicurazioni, della possibilità di assicurarsi contro nuovi rischi conseguenti all'evoluzione del mercato (ad esempio, organismi geneticamente modificati).

3.7. Il Comitato considera che dopo l'approvazione della proposta all'esame bisognerebbe effettuare un esame globale del sistema previsto dalla Direttiva 85/374/CEE, tenendo conto della situazione attuale del diritto comunitario e delle relazioni di applicazione.

3.7.1. Questo esame globale dovrebbe avvenire attraverso un Libro verde al fine di poter consultare tutti gli interlocutori economici e sociali.

3.7.2. L'esame dovrebbe infine riguardare in modo particolare l'onere della prova, i rischi di sviluppo, i limiti economici e i termini di prescrizione di determinati prodotti.

Bruxelles, 29 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito al tema «I consumatori nel mercato delle assicurazioni»

(98/C 95/18)

Il Comitato economico e sociale, in data 20 marzo 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 adottato il parere sulla base del rapporto introduttivo di Ataíde Ferreira, il 7 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 29 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 77 voti favorevoli e 3 astensioni, il seguente parere.

1. **Introduzione: delimitazione dell'oggetto del parere**

1.1. L'importanza delle assicurazioni nell'attività economica in generale è riconosciuta; nel mercato interno a esse fa capo nel settore dei servizi finanziari una quota rilevante del volume d'affari e una percentuale molto elevata di posti di lavoro.

1.2. D'altro canto, nel mondo attuale in cui i progressi tecnologici si accompagnano all'inevitabile incremento dei rischi e al mutamento del concetto di colpa nella definizione della responsabilità civile, il settore assicurativo svolge sempre di più un ruolo sociale di straordinaria rilevanza.

Inoltre, l'introduzione dell'Euro determinerà necessariamente nuovi sviluppi nel settore delle assicurazioni, in particolare una maggiore trasparenza e facilità di sottoscrivere contratti transfrontalieri.

1.3. L'esplosione demografica insieme con il crescente invecchiamento della popolazione, da un lato, e le esigenze di sicurezza legate alla precarietà della condizione umana, dall'altro, aggravano le sempre maggiori preoccupazioni per il futuro. In questa prospettiva, dunque, le assicurazioni costituiscono uno strumento di importanza innegabile in quanto permettono di ridistribuire e socializzare i rischi. Esse sono la conse-

guenza di una sempre crescente libertà di concorrenza e importanza dell'iniziativa privata nell'economia.

1.4. Una serie di rami assicurativi interessa in particolar modo i consumatori sia in quanto sottoscrittori o assicurati sia in quanto terzi potenziali aventi diritto a indennizzi in caso di sinistri che li riguardino (terzi beneficiari o terzi vittime). Tra i rami assicurativi che presentano queste due caratteristiche vanno annoverati segnatamente le assicurazioni sulla salute e sulla vita, quelle sugli infortuni personali e i multirischio abitazione, le assicurazioni sugli autoveicoli e quelle per la protezione giuridica e la responsabilità civile [1].

1.5. Nell'ambito della realizzazione del mercato interno, la normativa comunitaria si è sempre orientata principalmente verso un'estensione della libertà di stabilimento delle compagnie di assicurazione e ha basato la struttura giuridica della loro regolamentazione essenzialmente sul controllo della rispettiva solvibilità, sull'armonizzazione della loro contabilità e sui principi del «controllo del paese di origine», del riconoscimento reciproco, dell'armonizzazione minima e della libertà «passiva» di prestazione dei servizi.

1.6. L'armonizzazione del diritto delle assicurazioni in quanto tale, specie l'uniformazione delle condizioni generali di polizza e la libera scelta degli assicurati (libertà «attiva» di prestazione dei servizi) non ha invece goduto dello stesso trattamento.

1.7. Per questo motivo, e anche dopo le direttive della terza generazione [2] e l'istituzione del sistema della «autorizzazione unica» con l'eliminazione dell'approvazione preliminare delle condizioni generali di polizza da parte degli organi di controllo degli Stati membri, i consumatori non sono riusciti ad ottenere la garanzia dei loro diritti di accesso indiscriminato alle assicurazioni che operano in qualsiasi Stato membro che non sia quello di loro residenza o nazionalità, né l'armonizzazione delle condizioni tipo delle polizze assicurative e delle pratiche delle compagnie di assicurazioni, in modo da garantire la trasparenza dell'informazione, un'ampia possibilità di scelta e il vero e proprio stabilimento di un mercato interno in questo settore, come è stato affermato in vari documenti della Commissione e del Comitato [3].

1.8. Aspetti particolarmente importanti in questo campo sono quelli relativi alla diversità dei regimi fiscali, che hanno una grande influenza sulla compartimentazione nazionale del mercato interno e sulla discriminazione a livello di concorrenza tra le compagnie di assicurazione, come è stato espressamente riconosciuto e messo in evidenza nel piano d'azione per il mercato unico, presentato di recente dalla Commissione [4].

1.9. D'altro canto, come sarà illustrato più avanti in modo più particolareggiato, studi hanno rivelato l'esistenza di una serie di pratiche tra le compagnie di assicurazione, che molto spesso sono, a quanto pare, conseguenza d'imposizioni tecniche da parte di compagnie internazionali di riassicurazione. Tali pratiche pregiudicano gli interessi e le legittime aspettative dei consumatori e costituiscono, in alcuni casi, addirittura una violazione delle disposizioni giuridiche, soprattutto per quanto riguarda le clausole contrattuali inique.

1.9.1. Va tuttavia sottolineato che le compagnie di assicurazione stipulano anche accordi vantaggiosi per i consumatori, ad esempio per favorire una rapida liquidazione dei sinistri o per garantire rischi collettivi che superano le capacità di un singolo assicuratore (ad es. un pool di assicuratori per la copertura delle calamità naturali o del rischio nucleare).

Inoltre va tenuto presente che numerose compagnie di assicurazione si configurano come società di mutua assicurazione o cooperative. Queste compagnie hanno contribuito a mettere a punto nuove formule assicurative e in avvenire dovrebbero continuare a svolgere un ruolo di primo piano nel promuovere gli interessi dei consumatori e il dialogo con i titolari di polizze.

1.9.2. I servizi della Commissione (DG XXIV) hanno registrato, nel periodo dal 1976 al 1996, la notifica di più di 240 sentenze di tribunali e di altri organi competenti di dieci Stati membri che denunciano pratiche contrattuali illecite da parte di compagnie di assicurazione a scapito dei consumatori.

1.10. L'espressa esclusione dell'applicazione della Convenzione di Roma sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, ai contratti assicurativi che coprano i rischi nei territori degli Stati membri dell'Unione europea e l'esposizione confusa riguardante le regole relative ai conflitti e la protezione del cosiddetto «interesse generale», nei testi della seconda e terza direttiva

[1] Non verranno affrontati nel presente parere d'iniziativa altri settori assicurativi, ad esempio le riassicurazioni o le pensioni integrative le quali interessano i consumatori solo indirettamente oppure formano oggetto di studi e pareri specifici del CES. Non saranno inoltre trattate, per le stesse ragioni, le conseguenze dell'introduzione dell'Euro come mezzo di pagamento.

[2] Direttive 92/49/CEE del 18 giugno 1992, — GU L 228 dell'11.8.1992 e 92/96/CEE del 10 novembre 1992, — GU L 360 del 9.12.1992.

[3] Cfr. SEC (96) 2378 del 16 dicembre 1996, pagg. 30 e seguenti, che prepara il documento COM (96) 520 def. «Impatto ed efficacia del mercato interno» e il documento COM (97) 184 def. relativo al «Programma d'azione per il mercato interno», così come i pareri del Comitato su questi due documenti, — GU C 206 del 7.7.1997 e — GU C 287 del 22.9.1997; cfr. inoltre i pareri del CES sulle relazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento sul mercato interno del 1994 (COM (94) 51 def.) e del 1995 (COM (96) 51 def.).

[4] Cfr. documento SEC(97) 1 def. del 4 giugno 1997. III° Obiettivo strategico, 1ª azione: sopprimere le barriere esistenti nel mercato dei servizi.

comunitaria sulle assicurazioni diverse da quelle sulla vita [1], crea una situazione di grande complessità e insicurezza per quanto concerne la prestazione di tali servizi nel mercato interno. Questo vale in particolare in caso di conflitto tra assicuratori e assicurati o beneficiari delle assicurazioni, quando questi ultimi siano semplici consumatori, singoli individui, non professionisti, privi delle informazioni fondamentali e delle conoscenze tecniche specializzate o di sostegni giuridici specifici per la materia.

1.11. Con il presente parere d'iniziativa, il Comitato intende ribadire le preoccupazioni espresse in vari documenti al fine di riflettere sulle condizioni e di proporre e raccomandare le misure adeguate affinché il mercato interno si realizzi avendo di mira l'eliminazione progressiva ed efficace delle principali distorsioni di concorrenza e l'aumento della fiducia dei consumatori nell'affidabilità e qualità dei beni e servizi.

Cfr. tra gli altri i seguenti documenti: («Libro verde – Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori» — COM(96) 209 def.) [2]; («Mercato unico e protezione dei consumatori: opportunità e impedimenti nel grande mercato») [3]; («Il completamento del mercato interno e la tutela dei consumatori») [4]; («Il consumatore e il Mercato interno») [5]; («Il dialogo tra fornitori e consumatori») [6]; (Comunicazione della Commissione «Priorità della politica a favore dei consumatori (1996-1998)») [7]; («Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese d'assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo» COM(95) 406 def.) [8]; («Proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea concernente l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita» — COM(89) 436 def.) [9]; («Proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato, a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni») [10]; («Proposta di terza direttiva del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta sulla vita e recante modifica delle Direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE») [11]; («Proposta di terza direttiva del Consiglio relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e recante modifica delle Direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE.») [12]; («Proposta di direttiva del Consiglio che istituisce un comitato delle assicurazioni») [12]; («Piano d'azione per il mercato unico — COM(97) 184 def.») [13]; («Comunicazione della Commissione, al Parlamento europeo e al Consiglio — Impatto ed efficacia del mercato unico» — COM(96)520def.) [14].

1.12. Per quanto riguarda in particolare il settore dei servizi finanziari e nel caso specifico delle assicurazioni, nella scia delle posizioni assunte sul Libro verde della Commissione intitolato «I servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori» [15], il Comitato desidera sottolineare come sia necessario individuare le principali preoccupazioni dei consumatori (diritto all'informazione, protezione giuridica e accesso alla giustizia) e le misure indispensabili per rispondere adeguatamente a tali necessità e preoccupazioni, seguendo le raccomandazioni che esso ha già espresse in altri documenti [16].

D'altro canto, il Comitato continua a prestare attenzione anche alle affermazioni delle compagnie di assicurazione relative ai frequenti casi di tentativi di frode da parte degli assicurati, sia in sede di stipula del contratto (false dichiarazioni), sia in sede di richiesta dell'indennizzo (dichiarazione esagerata di danni subiti).

1.13. Il presente parere d'iniziativa persegue inoltre l'obiettivo di promuovere il dialogo tra consumatori e compagnie di assicurazione per cercare di avvicinare le posizioni e definire i sistemi di conciliazione, mediazione e arbitrato di eventuali conflitti, in linea con la comunicazione della Commissione «Servizi finanziari: come rafforzare la fiducia dei consumatori» sul seguito del

---

[1] Direttive 88/357/CEE del 22 giugno 1988 — GU L 172 del 4.7.1988 e 92/49/CEE del 18 giugno 1992 — GU L 228 dell'11.8.1992.
[2] GU C 56 del 24.2.1997.
[3] GU C 39 del 12.2.1996.
[4] GU C 339 del 31.12.1991.
[5] GU C 19 del 25.1.1993.
[6] GU C 34 del 2.2.1994.
[7] GU C 295 del 7.10.1996.
[8] GU C 174 del 17.6.1996.
[9] GU C 56 del 7.3.1990.
[10] GU C 182 del 23.7.1990.
[11] GU C 14 del 20.1.1992.
[12] GU C 102 del 18.4.1991.
[13] GU C 287 del 22.9.1997.
[14] GU C 206 del 7.7.1997.
[15] COM (96) 209 def. del 22 maggio 1996. Parere del CES: GU C 56 del 24.2.1997; i risultati di un sondaggio condotto da Eurobarometro il 27 maggio 1997 rivelano che il settore dei servizi finanziari è quello in cui i consumatori si sentono meno protetti sia a livello comunitario, specie in considerazione dello sviluppo delle nuove tecnologie (96 %) sia a livello degli Stati membri (58 % in media con una punta del 67 % in Italia e del 66 % in Germania); i risultati completi possono essere consultati sulla home page della DG XXIV: http://europa.eu.int./en/comm/spc/spc.html.
[16] Cfr. ad esempio il supplemento di parere del CES su «I consumatori e il mercato interno» — GU C 19 del 25.1.1993, punto 4.11.5, il parere del CES sulla «Realizzazione del mercato interno e la posizione dei consumatori» — GU C 339 del 31.12.1991 e le osservazioni contenute nel parere in merito alla Relazione 1993 sul mercato interno — GU C 393 del 31.12.1994, punto 5.2.1.

Libro verde «Servizi finanziari: come soddisfare le aspettative dei consumatori» [1].

Di conseguenza il Comitato accoglie ed approva la recente iniziativa della Commissione volta ad avviare un dialogo tra i rappresentanti dei consumatori e del settore dei servizi finanziari al fine di raggiungere, in particolare, accordi volontari nel campo della trasparenza e dell'informazione dei consumatori e in quello della composizione delle controversie.

1.14. Con il presente parere e nel contesto del dialogo testé citato, il Comitato desidera invitare le stesse compagnie di assicurazione a procedere spontaneamente nell'elaborazione di codici di comportamento e nella creazione di organi di vigilanza (ombudsman) che rendano più trasparente la loro attività e contribuiscano ad aumentare la fiducia dei consumatori nei servizi prestati dalle imprese del settore.

2. **Le direttive comunitarie: punto della situazione**

2.1. *La normativa già esistente*

2.1.1. I principi che sono alla base del mercato interno delle assicurazioni sono contenuti nel Trattato di Roma: la libertà di stabilimento (articolo 52) e la libera prestazione dei servizi (articolo 59); tuttavia, si è obbligati a riconoscere che né il Libro bianco per la realizzazione del mercato interno del 1985, né l'Atto Unico del 1986, né, più di recente, il Trattato di Maastricht, hanno fatto sì che il mercato interno si realizzasse nel settore delle assicurazioni in modo da permettere agli operatori economici e ai consumatori tutti i benefici e i vantaggi che essi potevano legittimamente aspettare di trarne.

2.1.2. Comunque, si contano attualmente circa 30 strumenti comunitari volti a disciplinare l'attività assicurativa. Tali strumenti possono essere così raggruppati:

a) direttive di carattere generale che definiscono i principi fondamentali dell'accesso all'attività assicurativa e del suo esercizio nei due suoi grandi rami «Vita» e «Non Vita»;

b) due regolamenti relativi alla concorrenza nel campo delle assicurazioni;

c) direttive di carattere specifico che riguardano taluni rami assicurativi, ad esempio le assicurazioni sugli autoveicoli, l'assistenza turistica, il credito e la garanzia, la protezione giuridica o altre attività del ramo come le co-assicurazioni, le riassicurazioni e la retrocessione;

d) direttive concernenti norme di contabilità proprie delle compagnie di assicurazione;

e) una direttiva e una raccomandazione che riguardano in maniera specifica l'attività d'intermediazione nel campo delle assicurazioni;

f) una direttiva che istituisce un Comitato delle assicurazioni che coordina e sostiene tecnicamente la Commissione nelle sue relazioni con le autorità nazionali di controllo e di vigilanza.

2.1.3. Le direttive della prima generazione nei rami «Vita» e «Non Vita», oltre a stabilire il principio basilare di specializzazione del ramo «Vita» e ad armonizzare alcune regole fondamentali di carattere finanziario (riserve matematiche, margini di solvibilità e fondi minimi di garanzia), hanno disciplinato la libertà di stabilimento, eliminando qualsiasi discriminazione per motivi di nazionalità ma conservando il doppio controllo, del paese d'origine (home state) e del paese di destinazione (host state).

2.1.4. Nove anni più tardi, le direttive della seconda generazione, facendo seguito al Libro bianco e all'Atto unico ma soprattutto a quattro importanti sentenze della Corte di Giustizia del 4 dicembre 1986 [2], hanno tentato di muovere i primi passi verso la libera prestazione dei servizi nel ramo delle assicurazioni (LPA), tuttavia con forti limitazioni per i seguenti motivi:

a) distinzione, nel settore delle assicurazioni diverse da quella sulla vita, tra «grandi rischi» o assicurazioni per le imprese, e «rischi minori» o assicurazioni per i singoli consumatori (il principio della LPA si applicava solo ai primi);

b) distinzione, nel settore delle assicurazioni sulla vita, tra LPA attiva (iniziativa dell'assicuratore) e passiva (iniziativa dell'assicurato); il principio della LPA era valido solo nel secondo caso.

Questo significa che per i rischi minori e per la LPA attiva, la libera prestazione dei servizi continuava ad essere soggetta all'autorizzazione amministrativa da

---

[1] COM(97) 309 del 26 giugno 1997. Cfr. a tale proposito la Relazione del Parlamento europeo elaborata dall'Onorevole Elena Marinucci il 17 febbraio 1997 (A4-0048/97). Su iniziativa del Consiglio, sono stati compiuti passi significativi in questa direzione con la promozione di incontri tra i fornitori di servizi finanziari e i rappresentanti dei consumatori (14 luglio, 15 settembre e 24 novembre 1997). Va tuttavia evidenziato il fatto che il settore assicurativo è restio ad obbligare i suoi membri ad applicare il Codice di comportamento .

[2] Cause «Commissione contro la Repubblica federale di Germania, Commissione contro la Danimarca, Commissione contro l'Irlanda e Commissione contro la Francia» contenute nella raccolta di sentenze della Corte di Giustizia del 1986, pag. 3663.

parte del paese in cui il rischio è localizzato; inoltre alcuni tipi di assicurazioni, ad esempio quella sugli autoveicoli, ne erano esclusi.

2.1.5. Le direttive della terza generazione nel settore delle assicurazioni, analogamente a quanto è avvenuto nel frattempo in altri settori dei servizi finanziari, si sono basate sui seguenti principi:

a) l'istituzione di un sistema di autorizzazione unica («passaporto europeo») che permette a qualsiasi compagnia di assicurazione con sede in uno qualunque dei 17 Stati membri dello Spazio economico europeo (SEE) e autorizzata ad operare in tale paese di offrire i suoi servizi, sia attraverso agenzie, filiali o succursali, sia direttamente mediante la LPA, in tutto il territorio europeo, al riparo da quella autorizzazione e sottostando alle norme tecniche e al controllo finanziario del paese di origine (home country control), quale che sia il tipo di assicurazione «Vita» o «Non Vita»;

b) il riconoscimento reciproco dei sistemi di autorizzazione e di controllo tra tutti gli Stati membri;

c) l'abolizione dell'approvazione preliminare delle condizioni contrattuali delle polizze e delle tariffe dei premi, sostituita dal controllo della solvibilità e delle norme di contabilità delle compagnie di assicurazione.

2.1.6. Finalizzate essenzialmente all'obiettivo di protezione dei consumatori, le direttive della terza generazione hanno stabilito alcune regole importanti relative a:

a) l'informazione contrattuale minima obbligatoria, ristretta nel caso di assicurazione diversa da quella sulla vita e più ampia per l'assicurazione sulla vita;

b) determinazione della normativa applicabile ai contratti assicurativi, variabile a seconda del tipo di assicurazione, della portata del rischio, del luogo dove risiede l'assicurato o dell'oggetto del rischio;

c) il concetto di interesse generale, come eccezione che giustifica il ricorso a norme nazionali di carattere vincolante, in deroga ai principi di libertà di stabilimento o di libera prestazione dei servizi.

2.1.7. Un aspetto specifico che merita un'attenzione particolare nella normativa comunitaria è quello relativo al regime di concorrenza, in quanto gli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma perseguono espressamente l'obiettivo di vietare accordi tra operatori economici che pregiudichino la concorrenza o diano luogo all'abuso di posizioni dominanti.

Considerando, tuttavia, la specificità dell'attività assicurativa, la Commissione ha deciso, con i regolamenti del maggio 1991 e del dicembre 1992, con un'interpretazione in certa misura estensiva, di autorizzare talune forme di accordi di cooperazione o di pratiche concordate tra le compagnie di assicurazione, per aspetti quali:

a) la fissazione di tariffe comuni di premi di rischio;

b) la fissazione di condizioni tipo di assicurazioni dirette;

c) la copertura comune di alcuni tipi di rischi sotto forma di co-assicurazione o riassicurazione;

d) la verifica e l'approvazione delle apparecchiature di sicurezza.

Gli articoli 7 e 17, secondo trattino, del Regolamento del 1992 stabiliscono tuttavia limiti significativi a tali accordi sia per quanto concerne il contenuto specifico di alcune clausole contrattuali generali sia per quanto riguarda la creazione di uno squilibrio significativo, a danno del sottoscrittore, tra i diritti e gli obblighi che risultano dal contratto.

2.1.8. Nonostante la sua enorme importanza per il funzionamento del settore delle assicurazioni in un mercato interno, l'attività d'intermediazione (rappresentanti e agenti) è stata oggetto di una sola direttiva nel 1976 che ha tralasciato di disciplinare aspetti quali la responsabilità professionale, le garanzie finanziarie, il registro e altre condizioni dell'attività che continuano ad essere soggette alle normative nazionali. Una raccomandazione del 1991 su tali aspetti non ha avuto l'adesione degli Stati membri per manifesta mancanza di volontà politica.

2.1.9. Sono rimaste senza seguito alcune importanti proposte di Direttiva presentate dalla Commissione ma che all'epoca non sono riuscite a raccogliere il consenso e la volontà politica necessari per essere adottate come testi legislativi.

Si tratta, nella fattispecie, delle seguenti proposte:

a) la «Proposta di direttiva del Consiglio per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il contratto di assicurazione» [1], che cercava di armonizzare, essenzialmente, alcune regole fondamentali del diritto relativo ai contratti di assicurazione;

[1] COM(79) 355 def. — GU C 190 del 28.7.1979, modificata dal COM(80) 854 def. — GU C 355 del 30.12.1980; i pareri del CES e del PE si trovano rispettivamente nelle GU C 146 del 16.6.1980 e C 265 del 13.10.1980.

b) la «Proposta di direttiva del Consiglio recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative alla liquidazione coatta delle imprese di assicurazione diretta» [1];

c) la «Proposta modificata di direttiva del Consiglio relativa alla libertà di gestione e di investimento dei fondi detenuti dagli enti di previdenza integrativa» [2].

Non risulta che la Commissione abbia l'intenzione di ritornare prossimamente su uno di questi temi; tuttavia è opinione diffusa, sia presso gli operatori assicurativi sia presso le associazioni dei consumatori, che proprio la mancanza di una norma comunitaria sul contratto di assicurazione (armonizzazione minima della normativa di base) sia all'origine di tutta una serie di ostacoli e di problemi sulla via della realizzazione effettiva del mercato interno in questo settore.

2.1.10. Continuano a non rientrare nelle previsioni legislative comunitarie aspetti importanti dell'attività assicurativa che si ripercuotono sia sugli operatori economici sia sui consumatori, in particolare la mancata armonizzazione del regime fiscale delle assicurazioni che ha un'influenza diretta sulle condizioni di concorrenza nel mercato interno non solo per quanto riguarda i vari livelli e le basi imponibili dei prelievi fiscali e parafiscali nei diversi paesi, le franchigie di esenzione e gli obblighi imposti dalle procedure amministrative delle varie autorità nazionali, ma anche la territorialità delle esenzioni e dei benefici fiscali applicati agli assicurati, che presentano disparità molto significative tra i vari Stati membri.

La recente causa Wielockx, in cui la Corte di Giustizia ha deciso, contrariamente alla causa Bachman contro il Belgio, che un cittadino belga aveva diritto a beneficiare, in Belgio, dei vantaggi fiscali di un'assicurazione contratta nei Paesi Bassi, non può davvero essere interpretato come una modifica significativa della posizione della Corte di Giustizia in questo campo, considerando la specificità del caso, basato su un accordo che escludeva la doppia imposizione.

Va tuttavia sottolineato che la sentenza Svensson (14 novembre 1995) ha posto un ulteriore limite alla giurisprudenza sul caso Bachman, vietando ad uno Stato membro (nella fattispecie il Lussemburgo) di invocare la «coerenza fiscale» per giustificare una misura nazionale restrittiva della libera prestazione dei servizi, in quanto non esiste nessun collegamento diretto tra i vantaggi previsti dalla misura in questione (in questo caso un bonifico d'interesse su mutuo ipotecario) e il finanziamento di questi vantaggi mediante prelievo dell'imposta sugli utili degli enti creditizi riconosciuti dallo Stato in parola.

Per maggiori dettagli e per un'impostazione critica di tale problematica, cfr. ad esempio J.M. Binon «Avantages fiscaux en assurance de personnes et droit européen. Après les arrêts Wielockx et Svensson, quelle place reste-t-il pour la jurisprudence Bachman?» contenuta nella Revue du Marché unique européen, 1996, pag. 129-144.

2.2. *La normativa futura*

2.2.1. Si ha notizia di alcune iniziative della Commissione in caso di elaborazione, talune di carattere legislativo, di ambito generale o specifico, altre di natura «interpretativa» che presentano un sicuro interesse ai fini del presente parere, volte ad affrontare alcune delle difficoltà citate.

Tra le proposte di carattere generale, è già nota una «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla vigilanza supplementare sulle imprese di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo», presentata dalla Commissione il 20 ottobre 1995 [3].

Nel campo specifico delle assicurazioni dei crediti, la Commissione ha recentemente discusso (in data 4 giugno 1997) una «Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'armonizzazione delle assicurazioni del credito all'esportazione per le transazioni a medio e lungo termine» [4]. Contemporaneamente è stato distribuito un «Progetto di comunicazione della Commissione agli Stati membri relativa alle distorsioni di concorrenza dovute ad assicurazioni del credito all'esportazione per le transazioni a breve termine».

2.2.2. È stata inoltre annunciata una proposta di carattere generale ma che riveste un più grande interesse per il settore delle assicurazioni; si tratta della «Proposta relativa alla protezione dei consumatori nei contratti a distanza dei servizi finanziari» i quali, come si sa, sono stati esclusi dal campo di applicazione della Direttiva 97/7/CE del 17 febbraio. È importante far sì che le misure eventualmente adottate nel campo delle televendite non mettano a repentaglio lo sviluppo del mercato interno delle assicurazioni.

2.2.3. Dopo essere stata attesa con grande interesse, è stata invece adottata di recente la Direttiva 97/5/CE del 27 gennaio 1997 che sostituisce la raccomandazione 90/109/CE sulla trasparenza delle condizioni bancarie applicabili alle transazioni transfrontaliere, allo scopo di disciplinare aspetti importanti quali gli obblighi minimi di trasparenza e i diritti e le obbligazioni delle

[1] COM(86) 768 def., modificata dal COM(89) 394 def. del 6 ottobre 1989; (GU C 253); i pareri del CES e del PE si trovano rispettivamente nelle GU C 319 del 30.11.1987 e C 96 del 17.4.1989.
[2] COM(93) 237 def. — GU 171 del 22.6.1993.
[3] COM (95) 406 def. — GU C 341 del 19.12.1995 — GU C 174 del 17.6.1996.
[4] CAB II/160/97.

parti in caso di contratti stipulati a distanza [1]. Ancor più di recente, una comunicazione della Commissione del 9 luglio 1997, intitolata «Accrescere la fiducia dei consumatori negli strumenti di pagamento elettronici nel mercato unico» contiene una nuova raccomandazione che completa e sostituisce quella del novembre 1988 relativa alle operazioni effettuate per mezzo degli strumenti elettronici di pagamento e, in particolare alla relazione tra l'emittente e il titolare; la comunicazione prevede requisiti particolareggiati in materia di trasparenza, fissa gli obblighi e le responsabilità delle parti e invita alla definizione di nuovi strumenti di ricorso [2]. La Commissione ha annunciato che seguirà da vicino i progressi realizzati in questo settore fino alla fine del 1998 e, laddove i risultati non le sembrino soddisfacenti, potrebbe proporre una direttiva.

2.2.4. Si nutrono ovvie aspettative anche nei confronti della eventuale pubblicazione della proposta di direttiva già annunciata e relativa agli intermediari nel campo delle assicurazioni (mediatori, agenti e rappresentanti), che sono essenziali al buon funzionamento del mercato interno delle assicurazioni.

2.2.5. Il 15 ottobre 1997 la Commissione ha inoltre proposto una quarta direttiva specifica relativa alle assicurazioni sugli autoveicoli, allo scopo di garantire alle vittime di un incidente stradale sopravvenuto all'estero il diritto di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore della parte responsabile, che ha causato danni fisici o materiali, alla guida di un autoveicolo immatricolato e assicurato in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima. Al fine di ridurre notevolmente i termini per il risarcimento delle vittime, la proposta di direttiva prevede per l'assicuratore della parte responsabile l'obbligo di presentare una proposta d'indennizzo entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la vittima formula la sua richiesta di risarcimento al rappresentante incaricato di regolare il sinistro.

2.2.6. La Commissione aveva inoltre riferito di una sua comunicazione, in avanzata fase di preparazione, che interpreta il concetto d'interesse generale nella sua applicazione al campo delle assicurazioni, analogamente a quanto era stato già fatto relativamente al settore bancario [3].

Il progetto di comunicazione è stato pubblicato il 10 ottobre 1997 (SEC (97) 1824 def.) e rappresenta un passo importante nel tentativo di chiarire l'ambito, la portata e il significato di alcuni concetti fondamentali in materia, in particolare la libera prestazione dei servizi e la nozione d'interesse generale.

Dato che la Commissione, invece di elaborare un documento definitivo ha deciso, molto opportunamente, di sottoporlo innanzi tutto alla discussione pubblica per raccogliere i contributi dei vari settori e dato che anche il Comitato si esprimerà su tale documento al momento opportuno, in questa sede saranno esclusivamente messi in evidenza l'importanza, il valore e l'opportunità del documento stesso, sottolineando che le preoccupazioni in esso contenute sono identiche a quelle espresse nel presente parere.

2.2.7. Infine, in un'accurata relazione al Comitato delle assicurazioni, la Commissione esprime le sue preoccupazioni attuali sulla necessità di una più adeguata armonizzazione del margine di solvibilità delle compagnie di assicurazione [4], fattore che riveste un'importanza non indifferente per un'effettiva protezione dei consumatori.

2.3. *Principali problemi e ostacoli alla effettiva realizzazione del mercato interno delle assicurazioni*

2.3.1. Gli ostacoli riconosciuti di carattere generale all'effettiva realizzazione del mercato interno nel settore delle assicurazioni sono numerosi e di diverso ordine e natura. Senza voler farne un elenco completo, se ne enumerano qui di seguito i principali.

2.3.1.1. Ostacoli di carattere legislativo a livello comunitario

2.3.1.1.1. Il primo è, naturalmente, la mancata armonizzazione della normativa di base, vale a dire l'assenza di una regolamentazione minima sul diritto che disciplina il contratto assicurativo nell'Unione europea.

2.3.1.1.2. Questa dispersione legislativa a livello comunitario e il modo in cui le direttive vengono successivamente modificate e in parte revocate, ne rendono difficile la comprensione e l'applicazione, il che implica uno sforzo di codificazione [5].

In effetti, le tre generazioni di direttive di fatto si completano, si sovrappongono e si sostituiscono l'un l'altra, creando grandi difficoltà sia agli operatori del mercato sia ai consumatori. La codificazione del diritto delle assicurazioni può contribuire, attraverso l'elaborazione di un codice coerente, ad un'applicazione più uniforme del diritto comunitario.

[1] GU L 43 del 14.2.1997.
[2] COM (97) 353 fin.
[3] SEC (97) 1193 def. del 20 giugno 1997.
[4] COM (97) 398 def. del 24 luglio 1997.
[5] Non bisogna tralasciare di menzionare, in quanto iniziative estremamente meritevoli, l'eccellente codificazione del diritto comunitario delle assicurazioni portata avanti dal Comitato europeo delle assicurazioni e la recente edizione di due opere importantissime sul «Mercato interno delle assicurazioni sulla vita e delle assicurazioni diverse da quelle sulla vita», opere alle quali si è fatto frequente ricorso per l'elaborazione del presente parere.

2.3.1.1.3. La mancanza di un'armonizzazione minima nella distribuzione delle assicurazioni e di una vera e propria libertà nella prestazione dei servizi di mediatori, agenti e rappresentanti, fino a quando non esisterà un sistema di licenza unica per quanto concerne la distribuzione, fa sì che gli intermediari del settore che operano sul mercato comunitario si trovino di fronte a ostacoli artificiali.

2.3.1.2. Ostacoli di natura interpretativa

2.3.1.2.1. Il primo problema concerne, naturalmente, la frontiera precisa tra la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi e le nozioni di «temporalità», «regolarità», «periodicità», «continuità» e «frequenza» che sono associate alla loro definizione in base alle sentenze della Corte di Giustizia [1].

2.3.1.2.2. Il secondo problema riguarda il concetto d'interesse generale. Dando a tale concetto le più svariate interpretazioni, gli Stati membri hanno potuto difendere varie eccezioni alla libera prestazione dei servizi che non sono altro che distorsioni alla concorrenza e che non recano beneficio né ai consumatori né agli operatori. È importante non confondere «l'interesse generale» con «l'interesse nazionale» definito dallo Stato membro e che con tale concetto venga designato esclusivamente l'interesse vero e proprio della collettività, che non è la stessa cosa.

2.3.1.2.3. Il terzo problema, ugualmente importante nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario delle assicurazioni, concerne l'individuazione e l'interpretazione stessa della legge applicabile ai contratti delle assicurazioni, non appena vi sia più di un elemento di connessione potenzialmente soggetto ad ordinamenti giuridici diversi.

Dopo aver rinunciato, a quanto pare, all'armonizzazione della normativa concernente i contratti delle assicurazioni, e continuando ad essere esclusa l'applicazione della Convenzione di Roma del 19 giugno 1980 [2], sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali, ai contratti assicurativi che coprano i rischi nei territori degli Stati membri della Comunità economica europea (articolo 1, terzo comma), le direttive, senza riconoscere alle parti il ruolo di piena autonomia che ad esse spettava, hanno scelto d'immergersi in un nuovo complesso di norme di qualificazione e di rinvio che ha reso la semplice determinazione della legge applicabile (conflitto di leggi) e, di conseguenza, del tribunale competente (conflitto di giurisdizioni) un vero e proprio pasticcio, tanto più che uno dei criteri cui è soggetta la loro definizione è il cosiddetto «enigma dell'interesse generale» [3].

2.3.1.3. Ostacoli a livello nazionale nei vari stati membri

2.3.1.3.1. Alcune autorità di controllo non sottolineano in modo trasparente i criteri utilizzati in modo da rispettare il principio di non discriminazione, né tengono informati tutti gli operatori che agiscono sul loro territorio circa i regimi fiscali e la regolamentazione del settore.

2.3.1.3.2. Le normative nazionali sono talvolta ermetiche e poco chiare; dato inoltre che le compagnie di assicurazione di altri paesi che operano in uno Stato incontrano difficoltà nell'ottenere i testi giuridici, urge creare una base di dati aggiornata sulle normative nazionali dei paesi che compongono l'Unione europea. Queste basi di dati, organizzate a livello nazionale, dovrebbero essere poi consolidate a livello comunitario presso la struttura della Commissione, la quale dovrà definire gli obblighi di comunicazione e di diffusione delle informazioni e il modo per accedervi.

2.3.1.3.3. Sono stati poi resi noti casi di recepimento tardivo, incompleto o non corretto delle direttive da parte di alcuni Stati membri o casi in cui l'osservanza delle direttive non è prevista per alcuni rami assicurativi; in taluni Stati membri questo riguarda in particolare le assicurazioni agricole e i fondi pensionistici.

2.3.1.3.4. La diversità dei regimi fiscali alla quale già si è fatto cenno si ripercuote naturalmente sui livelli di tariffazione praticati da taluni operatori e causa inoltre discriminazioni tra cittadini di uno stato e stranieri, discriminazioni che provocano distorsioni gravi della concorrenza, oltre a costituire vere e proprie barriere «tecniche» al mercato interno.

2.3.1.3.5. Infine, senza pretendere di armonizzare rapidamente il diritto delle assicurazioni, vi sono aspetti, quali la durata giuridica massima dei contratti assicurativi che varia a seconda degli Stati membri, che rappresentano veri e propri ostacoli alla realizzazione del mercato interno.

2.3.2. Sono state ugualmente individuate e sottolineate alcune barriere specifiche di taluni mercati o di determinati rami assicurativi, tra le quali si distinguono le seguenti:

2.3.2.1. Alcuni mercati non hanno abolito il controllo a priori sui contratti, come è stato stabilito nella terza

[1] Cfr. causa 33/74 Val Bingsbergen del 3.12.1974, Racc. 1974, 1299; cause 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. 1983, 377; causa C 148/91 del 3.2.1993, Racc. 1993, 1487; causa C 55/94 Gebhard, Racc. 1995, I, 4195.

[2] GU L 266 del 9.10.1980 (80/934/CEE).

[3] Cfr. V. Dubuisson «Transparence et sécurité dans les contrats d'assurance en Europe» (XIII° Convegno giuridico internazionale del C.E.A., Dresda, ottobre 1995).

direttiva di coordinamento, mantenendo l'obbligo di notificare agli organi di vigilanza le modifiche contrattuali e le nuove clausole prima della loro commercializzazione.

2.3.2.2. Alcune autorità di controllo impongono, soprattutto nelle assicurazioni «obbligatorie», l'osservanza di clausole contrattuali specifiche, apparentemente inique o vietano di ricorrere ad altre che non sono mai state riconosciute illegali a livello giudiziario.

2.3.2.3. Alcuni Stati violano le disposizioni della terza direttiva quando esigono la comunicazione sistematica delle nuove condizioni contrattuali da parte delle compagnie già costituite o quando la impongono come condizione affinché una compagnia inizi ad esercitare la sua attività [1].

2.3.2.4. La diversa classificazione dei prodotti delle assicurazioni sui mercati nazionali (ad esempio la distinzione tra «risparmio-pensione» e assicurazione sulla vita o tra questi due prodotti e alcuni fondi d'investimento) e l'apparizione disordinata di nuovi prodotti creano una mancanza di trasparenza e rendono difficile il funzionamento del principio del riconoscimento reciproco per quanto concerne l'equivalenza delle categorie di assicurazioni «Vita» e «Non Vita» e la classificazione dei rischi.

2.3.2.5. In taluni Stati membri gli intermediari, agenti e rappresentanti di assicurazioni di uno Stato membro diverso che desiderano svolgervi l'attività professionale in regime di LPA possono farlo solo se ottengono un'autorizzazione preliminare [2].

2.3.2.6. Infine, avvalendosi della facoltà del tutto legittima di esigere la designazione di un «rappresentante fiscale» nell'ambito della LPA, alcuni Stati membri stabiliscono una serie di esigenze amministrative e finanziarie che costituiscono veri e propri ostacoli alla concorrenza e discriminano le compagnie di assicurazione di altri Stati membri.

2.3.3. Meritano inoltre di essere segnalate altre due difficoltà. La prima riguarda l'esigenza, presente in alcuni Stati membri, di affiliazione ad organismi professionali nazionali, per consentire agli assicuratori di partecipare agli accordi di regolazione rapida dei sinistri, accordi che, in tal modo, restano preclusi agli assicuratori che operano nell'ambito della LPA.

La seconda concerne il fatto che nei paesi in cui sono definiti sistemi di mediazione istituzionale, solo i cittadini assicurati di tali Stati possono ricorrere a detti meccanismi, mentre il loro accesso è vietato a qualsiasi assicurato che abbia stipulato un contratto con un assicuratore straniero, anche qualora il sinistro si sia verificato nel territorio dello Stato in questione, o che l'assicurato vi risieda ma la stipula del contratto assicurativo sia stata effettuata in un altro paese.

3. **Il rapporto contrattuale di assicurazione: la polizza**

3.1. Il motivo fondamentale per cui la posizione dei consumatori merita un'attenzione e una tutela particolari attiene soprattutto alla forma specifica di rapporto contrattuale che racchiude l'insieme di diritti e obbligazioni reciproche derivanti dalla stipula del contratto: la polizza assicurativa [3].

Come si sa, si tratta dell'esempio classico e paradigmatico del «contratto di adesione» o, seguendo la formula adottata nel diritto anglosassone dello «standard form contract», dal contenuto predeterminato e non negoziabile, caratterizzato nella dottrina dalla «superiorità economica» di una delle parti contraenti che la pone in condizione di imporre le clausole del contratto all'altra, dalla «unilateralità» delle clausole, concepite in special modo nell'interesse della parte più forte, e dalla «invariabilità» del testo negoziale, che mette la parte più debole dinanzi al dilemma «prendere o lasciare».

3.2. La natura specifica di tali contratti ha fatto sì che, dopo un lungo periodo di preparazione, la Commissione sia riuscita a far adottare la Direttiva 93/13/CE del 5 aprile 1993 [4] il cui obiettivo è proprio quello di impedire il ricorso a clausole contrattuali generali che «nonostante le esigenze della buona fede creano un importante squilibrio tra le obbligazioni delle parti contraenti, a danno dei consumatori» e di permettere di dichiarare nulle tali clausole se già adottate e facenti parte di qualsiasi contratto-tipo.

Questa direttiva, già recepita in tutti gli Stati membri, è applicabile di diritto ai contratti di assicurazione.

Tuttavia, il carattere specifico dell'attività assicurativa giustifica, puntualmente, alcuni accordi previsti dal Regolamento (CEE) n. 3932/92 del dicembre 1992 nell'ambito delle condizioni tipo delle assicurazioni dirette, purché siano rispettati i limiti imposti dagli

---

[1] Tale pratica, attuata in Francia, è stata oggetto di un «parere motivato» della Commissione trasmesso di recente al governo francese.

[2] È il caso della Spagna, all'origine di un recente «parere motivato» della Commissione.

[3] Cfr. a proposito la sentenza della Corte di Giustizia del 4 dicembre 1986 (causa 205/84 Commissione contro la Repubblica federale di Germania).

[4] GU L 95 del 21.4.1993.

articoli 7 e 17 di detto Regolamento e il principio fondamentale dell'equilibrio contrattuale.

Sebbene, come si vedrà in seguito, vi sia una certa uniformità nel ricorso generalizzato da parte delle compagnie di assicurazione dei vari Stati membri a clausole contrattuali generali la cui utilizzazione risulta in alcuni casi addirittura da disposizioni regolamentari nazionali e che, in base alla normativa comunitaria, possono essere considerate inique, non pare che la Commissione abbia mai esaminato o denunciato tale pratica come una violazione delle disposizioni del citato regolamento, né che abbia mai raccomandato agli Stati membri di modificare tali disposizioni regolamentari.

3.3. Da parte sua, e fatta eccezione della Direttiva 92/69 (VITA), le direttive specifiche sull'attività assicurativa di cui al punto precedente, fanno solo riferimenti incidentali e sporadici ai seguenti aspetti:

— i contenuti minimi d'informazione da fornire a chi sottoscrive un'assicurazione o all'assicurato (articoli 12, quinto capoverso, 31 e 43 della Direttiva 92/49/CEE e articoli 11 e 18, secondo capoverso, della Direttiva 92/96/CE);

— la pubblicità (articolo 41 della Direttiva 92/49/CEE e della Direttiva 92/96/CE);

— i diritti speciali sanciti dalla Direttiva «Assicurazione di tutela giudiziaria» (Direttiva 87/344/CEE).

La Direttiva 92/96/CEE (VITA) è l'unica che, all'articolo 31 e all'allegato 2 stabilisce un elenco d'informazioni relative alla compagnia di assicurazione e al contenuto del contratto che devono essere fornite obbligatoriamente agli assicurati e ai sottoscrittori prima della conclusione del contratto o al momento della stipula.

3.4. A livello comunitario non esiste alcun quadro giuridico che definisca regole di trasparenza minima nella negoziazione di polizze assicurative in generale soprattutto nel ramo non «vita» o che determini in particolare i tipi di clausole contrattuali generali abusive in materia di assicurazioni o infine che stabilisca principi generali di buona fede o di equilibrio contrattuale nel settore specifico delle assicurazioni.

3.5. In taluni Stati membri, invece, il legislatore si è preoccupato di stabilire in via generale sia per il ramo «vita» sia per quello «non vita» la forma e il contenuto minimo dell'informazione pre-contrattuale e contrattuale da fornire agli assicurati/sottoscrittori nonché alcune regole sulla pubblicità delle assicurazioni e sul contenuto di alcune clausole. È in particolare il caso del «Codice delle assicurazioni» in Francia.

In altri Stati membri, dal dialogo spontaneo e dalla concertazione tra assicuratori e consumatori sono sorti «codici di comportamento» liberamente adottati, su aspetti importantissimi quali l'informazione congiunta da fornire ai consumatori, la trasparenza dei prodotti, l'eliminazione delle clausole abusive e l'accesso alla giustizia. È ad esempio il caso del Protocollo d'intesa del 1994 concluso in Italia tra l'Adiconsum e l'ANIA.

Occorre in questa sede sottolineare l'esperienza inglese sia per il carattere tradizionale e profondamente ancorato ai principi giuridici e culturali di questo paese, sia perché i risultati, vuoi a livello d'informazione pre-contrattuale, vuoi a livello di stipula ed esecuzione dei contratti di assicurazione, vuoi infine a livello di risoluzione delle controversie attraverso l'intervento dell'Ombudsman e della PIA (Personal Investment Authority) sembrano in grado di soddisfare tutte le persone interessate [1].

3.6. Sono tuttavia numerose le preoccupazioni dei consumatori per quanto riguarda il futuro mercato unico delle assicurazioni, preoccupazioni che vanno dalle differenze nel contenuto dei contratti alle vie legali ed extragiudiziali di ricorso, dalla qualità dell'informazione alla qualità della distribuzione delle assicurazioni, dall'assenza di un quadro regolamentare specifico per la vendita oltre frontiera delle assicurazioni alla portata della clausola «d'interesse generale», dall'importanza degli aspetti fiscali all'impossibilità di comparare le tariffe praticate.

3.6.1. Il modo diverso in cui ciascuno Stato membro ha disciplinato queste materie o addirittura, in alcuni casi, l'assenza stessa di una regolamentazione, il che significa lasciare l'esito delle situazioni interamente nelle mani di un mercato in cui la concorrenza è lungi dall'essere perfetta e gli agenti di una delle parti tendono a mettersi d'accordo, a scapito della parte opposta, sono all'origine di un gran numero di soluzioni diverse a situazioni perfettamente identiche nell'ambito del mercato interno, in particolare delle transazioni transfrontaliere, rese ancor più facili dall'avvento della «società dell'informazione».

3.6.2. Anche nei casi in cui le procedure basate sui codici di comportamento nazionali sembrano conseguire risultati significativi nei paesi che le adottano, il loro carattere «temporale», oltre alla loro dipendenza da fattori culturali specifici, non permette di guardare alla loro adozione come una soluzione generale.

---

[1] Nonostante la PIA sia l'autorità competente in materia di risoluzione delle controversie, l'Ombudsman della PIA agisce sempre in maniera autonoma per quanto concerne le decisioni relative alle controversie tra consumatori e assicuratori del ramo «vita». Nel Regno Unito esistono inoltre altri Ombudsmen che prendono decisioni autonome in altri rami assicurativi e che non sono affiliati della PIA.

3.6.3. È per tale motivo che si attendono con interesse i risultati dei lavori attualmente in corso presso la Commissione, per ora nell'ambito delle discussioni con le organizzazioni professionali e dei consumatori interessate. In tale contesto, bisogna cercare un giusto equilibrio tra le regolamentazioni emanate dalle autorità, i codici di comportamento e la libertà contrattuale.

3.7. Anche nell'ambito interno di ogni Stato membro, e alla luce dei sistemi giuridici propri a ciascuno di essi, è possibile individuare situazioni poco corrette o ingiuste nei rapporti contrattuali assicurativi.

Sia studi portati avanti in questo settore, sia decisioni di organi giurisdizionali o amministrativi che dispongono di competenze in questo campo hanno rivelato la presenza di pratiche e condizioni contrattuali che sono state considerate poco chiare o comprensibili, se non addirittura ingiuste, immorali o illecite, in base ai rispettivi ordinamenti giuridici [1].

Qui di seguito vengono messi in evidenza alcuni dei principali aspetti di tali iniziative, che si ripercuotono sul rapporto contrattuale di assicurazione.

3.7.1. Pubblicità e informazione precontrattuale

3.7.1.1. Per quanto concerne la pubblicità generale fatta ai prodotti assicurativi, si è avuto notizia delle pratiche seguenti: «intrusione della pubblicità» mediante telefonate insistenti presso il domicilio privato delle persone incitandole ad assicurarsi; «direct mailing» con lo stesso obiettivo, in alcun casi offrendo regali (ad esempio telefoni cellulari) a chi sottoscrive una determinata assicurazione; annunci di assicurazioni «dirette» con caratteristiche di prezzo («le più convenienti») o di copertura che si rivelano successivamente non corrispondenti alla realtà.

3.7.1.2. La maggior parte delle proteste riguarda tuttavia la mancanza di un'informazione precontrattuale corretta, completa o per lo meno che elucidi gli elementi essenziali del contratto (contenuto delle coperture, ambito delle esclusioni, definizione del sinistro, condizioni e termini per l'indennizzo, obbligazioni dell'assicurato, costo reale dei premi).

Questa situazione è considerata di particolare gravità qualora siano gli enti creditizi e non gli intermediari assicurativi legalmente autorizzati a pubblicizzare assicurazioni di compagnie facenti parte dello stesso gruppo e imponendole come «condizione obbligatoria» per la realizzazione concomitante di operazioni di finanziamento (ad esempio assicurazioni vita o incendio connesse con un mutuo ipotecario per l'acquisto di una casa). È stata inoltre denunciata la pratica delle cosiddette «assicurazioni occulte», legate per esempio alla semplice apertura di un conto in banca o al possesso di una carta di credito. L'assicurato non è sufficientemente a conoscenza di dette assicurazioni e di conseguenza, pur pagando, non gode nella maggior parte dei casi dei relativi vantaggi.

Allo stesso modo è stata messa in risalto la necessità di differenziare con chiarezza i veri prodotti assicurativi e quelli finanziari, di risparmio o di investimento eventualmente legati alle assicurazioni, ma il cui regime giuridico non rientra nella sfera di regolamentazione delle assicurazioni bensì dell'attività bancaria, e in quanto tali devono essere considerati, indipendentemente da chiunque li commercializzi.

3.7.1.3. Un'attenzione particolare merita il riferimento ai sistemi di comunicazione delle assicurazioni «a distanza», in particolare l'utilizzazione dei moderni mezzi di comunicazione sociale, specialmente Internet, e il sorgere di nuove tecniche di sondaggio, commercializzazione e di tecniche di distribuzione sofisticate e «non materiali», per le quali il quadro giuridico non esiste a livello comunitario ed è molto incompleto in tutti gli Stati membri.

Si attende pertanto con interesse una proposta di direttiva annunciata dalla Commissione e volta a creare un vero e proprio mercato interno in questo settore e a tutelare adeguatamente i consumatori, assicurando al tempo stesso lo sviluppo del commercio elettronico.

3.7.2. Negoziazione dell'assicurazione

3.7.2.1. I problemi principali che si presentano all'atto dell'offerta, della negoziazione e della conclusione di un contratto di assicurazione sono i seguenti:

a) natura, quantità ed affidabilità dell'informazione fornita a titolo preliminare ai consumatori; questo comporta la necessità di:

   — garantire un'informazione semplice e comprensibile, ma al tempo stesso tecnicamente e giuridicamente precisa, sulle caratteristiche essenziali dei contratti, ponendo fine all'uso di concetti che si pretendono «tecnici» o ambigui;

   — permettere la sua comparabilità evitando situazioni in cui a identiche definizioni corrispondano coperture diverse;

   — esigere la spiegazione del contenuto delle clausole contrattuali invertendo l'onere della prova;

   — assicurare l'indicazione precisa dell'ammontare dei premi, della loro composizione e dei criteri utilizzati per determinarli;

[1] Cfr. a tale proposito le relazioni sugli importanti «incontri di dialogo tra assicuratori e consumatori europei», promossi dal CEA sotto l'egida della Commissione il 17 dicembre 1996 e il 16 aprile 1997.

b) l'obbligo di fornire sempre, prima della conclusione del contratto, l'elenco completo delle condizioni generali e speciali, in forma leggibile e comprensibile;

c) la necessità di garantire generalmente (e non solo per le assicurazioni sulla vita) un periodo di riflessione e di «resiliazione» («cooling off») da parte dell'assicurato/sottoscrittore, a partire dal quale il contratto è considerato perfezionato, con effetto retroattivo alla data di accettazione della proposta fatta dall'assicuratore, con espressa menzione del regime intermedio in caso di sinistro e dell'eventuale diritto al premio;

d) la definizione chiara del ruolo del «questionario» iniziale e delle conseguenze delle «dichiarazioni» dell'assicurato non solo per quanto concerne le sanzioni in caso di falsa dichiarazione o reticenza ma anche per garantire la protezione e la riservatezza dei dati personali nell'ambito della direttiva in materia [1];

e) adeguatezza dei prodotti assicurativi alle reali necessità dell'assicurato in modo da ovviare alla vendita di prodotti indesiderati o che non corrispondono a dette necessità;

f) per quanto concerne il caso specifico della conclusione del contratto a distanza (ad esempio tramite Internet), occorre:

— garantire la conoscenza esatta di tutte le condizioni contrattuali;

— definire il valore giuridico della «firma elettronica» nonché il regime giuridico di queste nuove procedure di distribuzione a distanza;

— garantire, fatti salvi casi particolari come i contratti di copertura immediata, un periodo di «riflessione» e di «resiliazione» che non preveda alcuna misura penale né alcun obbligo di giustificazione;

— chiarire il regime di indennizzo in caso di sinistro tra la data della «stipula» del contratto e il momento della sua conferma per iscritto;

— proteggere i consumatori che non desiderino essere contattati attraverso i mezzi tecnici di comunicazione a distanza;

— definire i principi di esecuzione delle prestazioni previste nei contratti stipulati a distanza;

— garantire la riservatezza dei dati personali;

— individuare la legge applicabile, i mezzi e le procedure di ricorso.

3.7.2.2. Una questione di estrema importanza in questa sede è il ruolo degli intermediari e di altri mediatori delle assicurazioni in sede di distribuzione e di assistenza alla clientela dopo la vendita dei prodotti assicurativi.

3.7.2.2.1. Sono state riferite disparità importanti di regime tra i vari Stati membri, il che rende urgente la creazione di un quadro comunitario da definire eventualmente mediante direttiva tenendo conto in particolare del fatto che la Raccomandazione 92/48/CEE del 18 dicembre 1991 [2] si è dimostrata inefficace a livello pratico e che il contenuto della Direttiva 77/92/CEE del 13 dicembre 1976 [3] è superato dai fatti.

3.7.2.2.2. È stata inoltre sottolineata la necessità di assicurare che gli intermediari nel settore delle assicurazioni posseggano un'adeguata formazione tecnica per lo svolgimento della loro importante missione, condizione indispensabile per garantirne la qualità. È stata anche denunciata la pratica crescente e aberrante degli enti creditizi e di altri enti di tipo associativo di dedicarsi, senza nessuna formazione specifica, all'intermediazione assicurativa in alcuni Stati membri, dando informazioni erronee e non prestando alcuna assistenza alla clientela, specie nella fase del sinistro, e talvolta forti della capacità di «imporre» la stipula di contratti assicurativi come condizione per realizzare operazioni di carattere finanziario.

3.7.3. Condizioni contrattuali generali, speciali e particolari

3.7.3.1. Come contratto tipico di adesione, la polizza assicurativa è prestampata e predisposta per essere accettata dagli assicurati, normalmente con un repertorio base di clausole — le condizioni generali — e una serie di opzioni anch'esse ritenute condizioni tipo — le condizioni speciali.

Nelle condizioni particolari sono definiti gli elementi concreti del contratto di assicurazione sottoscritto con l'identificazione delle parti contraenti, dei rischi coperti ed esclusi, delle condizioni speciali garantite del premio e delle modalità di pagamento di quest'ultimo.

Nelle assicurazioni di massa, effettuate con i privati, la possibilità di deroga e/o modifica concreta di qualsiasi condizione generale o speciale è considerata praticamente inesistente. Questo non riguarda l'ambito molto ristretto delle condizioni particolari sopraccitate.

3.7.3.2. Studi condotti in vari Stati membri, in particolare uno studio chiesto dalla Commissione e coordinato dal centro di diritto del consumo dell'Università di Montpellier [4] in merito alle «clausole inique presenti in taluni contratti di assicurazione» — autoveicoli (responsabilità civile e «kasko») e multirischio/abitazione — negli allora 12 Stati membri, hanno rivelato l'esistenza di numerose clausole che violano il disposto della Direttiva 93/13/CE.

---

[1] Direttiva 95/46/CE — GU L 281 del 23.11.1995.

[2] GU L 19 del 28.1.1992.

[3] GU L 26 del 31.1.1977.

[4] Contratto AO-2600/93/009263; Relazione di sintesi elaborata da Anne d'Hauteville in collaborazione con Kristian Vandenhoudt (luglio 1995).

Nello studio citato sono stati identificati 23 tipi di clausole inique utilizzate da tutte le compagnie di assicurazione nei vari Stati membri per i tipi di assicurazioni citati.

Dato l'interesse ai fini del presente parere, si afferma che le clausole menzionate sono state considerate inique per i seguenti motivi:

a) motivi di carattere formale: ambiguità, imprecisione o utilizzazione di concetti di carattere soggettivo; rinvii a disposizioni giuridiche o regole che non fanno parte del contratto;

b) motivi inerenti al contenuto per aver svuotato la garanzia contrattuale di una parte del suo contenuto; per aver imposto all'assicurato la prova di fatti negativi o praticamente impossibili da dimostrare; per aver autorizzato l'assicuratore a modificare o sospendere unilateralmente la garanzia concessa;

c) motivi concernenti l'esecuzione del contratto: per aver imposto all'assicurato obbligazioni a brevissima scadenza o ad esecuzione «immediata» senza indicazione di termine; per aver imposto la rescissione del contratto assicurativo per inosservanza, senza che l'assicurato ne avesse colpa, di obbligazioni minori o accessorie; per aver imposto perizie e arbitrati contro la volontà dell'assicurato; per aver stabilito termini eccessivamente lunghi per il pagamento, da parte delle compagnie, degli indennizzi dovuti; per aver imposto un determinato avvocato o taluni mezzi processuali senza possibilità di scelta per l'assicurato;

d) motivi inerenti all'estinzione del contratto: per aver conferito alla compagnia di assicurazione diritti speciali di resiliazione; per aver permesso la resiliazione unilaterale da parte della compagnia senza fornire alcun motivo; per aver permesso la resiliazione del contratto di assicurazione da parte della compagnia dopo il primo sinistro; per aver stabilito scadenze diverse di preavviso per la compagnia (molto brevi) e per l'assicurato (molto lunghe); per aver permesso alla compagnia di trattenere, a titolo di penalità, una parte del premio al momento della resiliazione del contratto;

e) motivi concernenti il ricorso alla giustizia: per aver imposto scadenze molto brevi al diritto di adire le vie legali; per aver imposto obbligatoriamente l'arbitrato; per aver imposto come unico foro competente quello della sede della compagnia.

3.7.3.3. Anche la giurisprudenza e l'esperienza delle autorità competenti della maggior parte degli Stati membri mettono in luce l'esistenza di vari tipi di clausole contrattuali inique nelle polizze assicurative. Da una raccolta delle sentenze effettuata all'interno della DG XXIV, è possibile mettere in risalto i seguenti tipi principali di clausole contrattuali ritenute inique dagli organi giudiziari o amministrativi che nei diversi Stati membri sono competenti in materia.

Ai fini del presente parere, vale la pena di menzionare le seguenti clausole ritenute inique:

a) Clausole che utilizzano termini poco chiari, imprecisi o ambigui al fine di escludere la copertura, ad esempio: «atti notoriamente pericolosi o temerari» (000175); «vandalismo» (000085); «stato di ubriachezza» (000129); «norme di sicurezza» (000206); «evento climatico eccezionale» (000311); «usura, difetto del veicolo o cattiva manutenzione» (000312).

b) Clausole che attentano alla buona fede o che rivelano un abuso di diritto: rifiuto di versare l'indennizzo per mancato pagamento del premio, senza preavviso, in caso di incendio sopravvenuto il giorno seguente il termine previsto per il pagamento del premio (000176); possibilità per la compagnia di esigere il pagamento di vari premi annuali sotto forma di debito, dopo la sospensione della garanzia per mancato pagamento del premio, per ritardo intenzionale della compagnia nella sua riscossione (000193); rifiuto di versare l'indennizzo qualora i premi, che in base alla polizza devono essere pagati direttamente alla compagnia, siano stati invece corrisposti ad un intermediario (000201); riduzione automatica dell'ammontare assicurato, a partire dal primo sinistro, al valore che resta, per il rimanente periodo dell'assicurazione, senza riduzione del premio (000314); fissazione dell'ammontare dell'indennizzo mediante accordo tra compagnia e assicurato, con la proibizione a quest'ultimo di esercitare qualsiasi azione contro terzi in caso di sinistro da questi provocato (000327); clausole limitative della responsabilità che non siano state oggetto di espressa accettazione da parte dell'assicurato e che non siano messe in evidenza nella polizza (000031); clausola che impone la comunicazione della partecipazione alla compagnia di assicurazione ad una brevissima scadenza (48 ore) pena il mancato indennizzo (000232); clausola che permette alla compagnia di mettere fine unilateralmente all'assicurazione dopo il primo sinistro (000152); clausola che permette la modifica unilaterale delle condizioni della polizza al termine del suo periodo annuale, interpretando il silenzio dell'assicurato dopo una certa scadenza come l'accettazione delle nuove condizioni (000160); clausola che permette la rescissione del contratto in caso di mancato rimborso di una franchigia da parte dell'assicurato (000298); clausola che esclude la responsabilità della compagnia qualora si superi il numero di passeggeri, indicato sul libretto di

circolazione, trasportati gratuitamente (000305); clausola che limita la responsabilità della compagnia qualora il veicolo non sia stato guidato dall'assicurato o se la persona al volante non sia stata autorizzata o guidi senza patente (000306); clausola che libera la compagnia della sua responsabilità in caso di assicurazione per furto nel domicilio qualora l'assicurato non abbia chiuso a chiave tutte le porte, finestre e altre aperture (000133).

c) Clausole che contengono concetti soggettivi o la cui interpretazione è lasciata esclusivamente alla discrezione della compagnia: «La compagnia si riserva il diritto di rifiutare la difesa.....qualora giudichi che le pretese dell'assicurato non siano difendibili» (000178); «essere incapace di lavorare o soffrire d'infermità, invalidità, malattia acuta o cronica o restrizione dell'attività per motivi patologici» (000169); «qualsiasi falsa dichiarazione (anche non intenzionale) determina la nullità del contratto» (000170).

d) Clausole che non rispettano l'equilibrio contrattuale: un'assicurazione auto con una durata di 10 anni (000002); l'aumento del premio (assicurazione malattia) in funzione di elementi dipendenti dalla volontà esclusiva della compagnia (000301); esclusione della responsabilità civile autoveicoli in caso di incidenti causati al coniuge o ad un parente dell'assicurato, senza prova effettiva di frode (000303); possibilità che la compagnia imponga una perizia, anche senza l'accordo dell'assicurato, i cui costi siano obbligatoriamente sostenuti da entrambe le parti (000274); possibilità che la compagnia imponga all'assicurato una perizia preliminare come condizione per poter adire le vie legali (000144); mancato rimborso integrale della parte del premio corrispondente al tempo trascorso senza rischi, in caso di resiliazione del contratto di assicurazione prima della sua scadenza, per il quale il premio era stato pagato anticipatamente nella sua totalità (000300); mancata fissazione delle scadenze entro le quali la compagnia conclude le pratiche per i sinistri o paga gli indennizzi o fissazione di tali scadenze senza indicazione del termine «a quo» o lasciando quest'ultimo alla discrezionalità della compagnia (000304).

I riferimenti tra parentesi corrispondono al numero specifico del caso contenuto nello schedario della DG XXIV, cui il Relatore ha avuto accesso (NdT: nostra traduzione).

3.7.4. I p r e m i e i l l o r o p a g a m e n t o

3.7.4.1. Nelle assicurazioni, il premio è il «prezzo» del servizio ed è fissato liberamente dalle parti.

Tuttavia, l'assicurazione costituisce un'attività fondata su basi matematiche e sfruttata secondo principi commerciali rigorosi, il che implica che il «premio commerciale» si componga del «premio puro» con l'aggiunta degli «oneri».

In base alla corretta tecnica attuariale, la parte corrispondente al «premio puro» dev'essere la contropartita tecnica di costo statistico del rischio assunto e le regole di tariffazione perseguono l'obiettivo di assicurare questo equilibrio in funzione soprattutto dei capitali assicurati, della natura del rischio e della durata della garanzia. Va annoverata tra gli «oneri», oltre alle imposizioni fiscali, la quota parte dei costi di gestione e di acquisizione (spese generali, oneri finanziari, spese di copertura e commissioni).

3.7.4.2. È innanzi tutto necessario sottolineare l'enorme disparità tra i premi assicurativi, nei vari paesi dell'Unione europea, per coperture del tutto identiche [1].

Può accadere, d'altro canto, come è stato riferito, che in taluni Stati membri le compagnie non forniscano agli assicurati, al momento della negoziazione del contratto, informazioni precise sull'ammontare esatto dei premi da pagare e sulla loro relazione con i rischi coperti, in modo da poterli comparare.

3.7.4.3. Accade pure che alcune compagnie non danno le dovute informazioni agli assicurati circa la possibilità di aggiornare l'ammontare assicurato né procedono spontaneamente a tale aggiornamento quando la loro evoluzione potrebbe essere loro sfavorevole, avvalendosi dell'applicazione della «regola proporzionale» in caso di sinistro per ridurre l'indennizzo senza tuttavia restituire la quota parte dei premi nel frattempo riscossi su un valore di capitale superiore a quello effettivamente garantito.

3.7.4.4. È stato inoltre dimostrato che, in diverse situazioni di riduzione o di rescissione dei contratti assicurativi prima della scadenza prevista, alcune compagnie non riducono la totalità dei premi puri corrispondenti alla parte del rischio che non è più oggetto di copertura.

3.7.4.5. Si ha poi notizia che alcune compagnie, pur accettando il frazionamento del pagamento dei premi riscuotono, di fatto, un valore superiore ai tassi d'interesse del mercato per il comune credito al consumo.

3.7.4.6. Infine, è stata accertata l'esistenza di regimi ben diversi in caso di mancato pagamento puntuale dei premi, in particolar modo nei rinnovi dei contratti assicurativi, cosa che avviene indipendentemente dall'esistenza o meno di normative nazionali che disciplinino le loro conseguenze, per quanto riguarda soprattutto:

— gli effetti immediati — cessazione o sospensione della copertura e per quanto tempo;

— le scadenze, aggiuntive per il rispettivo pagamento, se mai ve ne sono;

---

[1] Un recente studio condotto dal BEUC TEST ACHAT per il settore automobili ha rivelato, per coperture simili, differenze di premi da 1 a 4: la maggiorazione dei premi a seguito di un incidente (bonus-malus) varia anch'essa tra gli Stati membri dallo 0 % al 67 % o, in alcuni, al 100 %.

— le conseguenze di un sinistro che si verifica nel frattempo;

— la possibilità di esigere i premi sotto forma di debito, nonostante l'assicurazione sia sospesa, per un periodo indeterminato (diversi anni).

3.7.5. Verifica del sinistro e indennizzi

3.7.5.1. Il più delle volte, le polizze assicurative non stabiliscono scadenze precise per la fissazione dell'indennizzo dei sinistri, per la quale vengono utilizzate espressioni vaghe ed ambigue quali «la maggiore diligenza» o «i più grandi sforzi».

A causa di questa omissione, sono stati riscontrati casi di regolamento dei sinistri che superano i 120 giorni e indennizzi che vengono effettivamente pagati circa un anno dopo la regolarizzazione del sinistro. Per il semplice riconoscimento della loro (ir)responsabilità, alcune compagnie arrivano ad impiegare più di due mesi.

3.7.5.2. In alcuni Stati membri, nei quali le vie legali sono notevolmente lunghe (dai due ai quattro anni per ottenere una decisione dichiarativa in primo grado), le compagnie di solito rifiutano sistematicamente l'accordo extragiudiziale oppure offrono meno di quanto debbano pagare, per il vantaggio economico che ottengono pagando più tardi, anche tenuto conto delle spese inerenti l'eventuale processo, giocando sul fatto che una gran parte delle vittime di un sinistro non ricorre nemmeno alla giustizia (per motivi culturali o mancanza di mezzi economici), soprattutto se il tribunale competente è situato in un paese diverso di quello della nazionalità o residenza del consumatore o se la legge applicabile non è la sua, oppure perché danno per scontati la lentezza della giustizia e il suo carattere aleatorio.

3.7.5.3. I metodi extragiudiziali sono, da parte loro, molto diversi nei vari Stati membri e in molti casi poco conosciuti dai cittadini degli altri paesi, il che crea ulteriori difficoltà in caso di conflitti a livello transfrontaliero.

È stato inoltre riferito che taluni sistemi istituiti non funzionano con imparzialità e non forniscono identiche garanzie di difesa ai consumatori e alle compagnie, operando anche discriminazioni in base alla nazionalità, soprattutto nei casi in cui i reclami siano valutati da organismi professionali o da organi interni alle stesse compagnie.

Un'eccezione a questa situazione sembra essere costituita dalle mediazioni effettuate da organi indipendenti di arbitrato o da parte di organi di controllo specializzati, anch'essi indipendenti (caso dell'ombudsman inglese).

3.7.5.4. La disparità dei criteri di valutazione dei danni, in particolare di natura fisica o morale, e i diversi indennizzi per lo stesso tipo di danno dovuti principalmente all'applicazione della legge vigente nel luogo dove l'incidente si è verificato, meritano di essere sottolineati per la relativa ingiustizia che essi comportano; dato che, a quanto sembra, il passaggio dalla «lex loci delicti» alla «lex damni» o diritto del paese della vittima, già proposto dalla Commissione, non è stato accolto favorevolmente come avrebbe meritato.

3.8. Il Comitato ritiene che tutti i fatti testé riferiti e qui citati a confronto siano elementi che meritano un'attenta riflessione da parte della Commissione e degli Stati membri, in particolare delle autorità di controllo nel campo delle assicurazioni, delle organizzazioni professionali del settore e dei rappresentanti degli interessi dei consumatori a livello sia nazionale sia comunitario, allo scopo di contribuire all'auspicata realizzazione del mercato interno delle assicurazioni in base alle legittime aspettative dei suoi destinatari.

Tuttavia, il CES sa che, a breve scadenza non sono previste modifiche sostanziali di molti di questi aspetti e di altri che ad essi sono collegati direttamente o indirettamente e che sono oggetto di studio e di pareri in altre sedi.

Nelle conclusioni formulate qui di seguito, sono state pertanto enunciate solo le misure che risultano prioritarie per la loro urgenza, nell'ambito definito per il presente parere, e senza pregiudicare ulteriori sviluppi in nuove occasioni o in altri ambiti.

4. Conclusioni e raccomandazioni

4.1. Sostenere le iniziative in corso presso la Commissione relative a:

4.1.1. l'istituzione di un diritto di azione diretta per le vittime d'incidenti all'estero nei confronti dell'assicuratore della parte responsabile (proposta di quarta direttiva assicurazioni sugli autoveicoli);

4.1.2. regolamentazione comunitaria dell'attività d'intermediazione delle assicurazioni ai fini di una sua liberalizzazione e della libera prestazione dei servizi in qualunque Stato membro;

4.1.3. regolamentazione dei requisiti essenziali in materia di offerta, negoziazione e stipula di contratti di servizi finanziari compresi i contratti assicurativi a distanza soprattutto via Internet nella quale siano contemplati in particolare i seguenti aspetti:

4.1.3.1. l'informazione minima da fornire ai consumatori;

4.1.3.2. i principi relativi all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto;

4.1.3.3. il diritto di rescissione o di resiliazione;

4.1.3.4. metodi extragiudiziali di risoluzione delle controversie;

4.1.3.5. il divieto di fornire servizi non richiesti che potrebbero portare ad un aumento del premio;

4.1.3.6. i limiti all'uso di talune tecniche di comunicazione a distanza;

4.1.4. una vigilanza supplementare sulle compagnie di assicurazione appartenenti ad un gruppo assicurativo [1];

4.1.5. la definizione precisa e il contenuto del concetto di «interesse generale» nell'ambito delle assicurazioni;

4.1.6. una profonda riflessione sulle questioni legate alle pensioni integrative [2];

4.1.7. l'istituzione di un gruppo di lavoro per lo studio dei miglioramenti da introdurre per quanto concerne la normativa esistente in materia di margini di solvibilità delle compagnie di assicurazione [3].

4.2. Invitare la Commissione ad avviare studi e lavori al fine di:

4.2.1. definire, a livello comunitario, le norme specifiche relative alla pubblicità transfrontaliera delle assicurazioni, soprattutto via Internet, che contengano requisiti minimi considerati d'interesse generale su scala comunitaria;

4.2.2. rendere possibile l'armonizzazione dei regimi fiscali che colpiscono le assicurazioni, sia quelli cui sono soggette le compagnie di assicurazione sia i benefici fiscali degli assicurati e dei sottoscrittori;

4.2.3. rendere applicabile la Convenzione di Roma alle assicurazioni;

4.2.4. elaborare un'iniziativa legislativa specifica per la risoluzione extragiudiziale delle controversie transfrontaliere nel settore delle assicurazioni;

4.2.5. creare un osservatorio dei reclami riguardanti le assicurazioni a livello comunitario;

4.2.6. armonizzare le varie normative sulle assicurazioni in un testo unico comprensibile e di facile consultazione e divulgazione.

4.3. Richiamare l'attenzione della Commissione e degli Stati membri in particolare sui seguenti aspetti:

4.3.1. la necessità di migliorare l'informazione precontrattuale nelle assicurazioni, il che implica una formazione più approfondita dei dipendenti delle compagnie di assicurazioni, dei mediatori e degli altri intermediari e la messa a disposizione di mezzi d'informazione adeguati e corretti;

4.3.2. l'opportunità di creare sistemi di risoluzione delle controversie mediante arbitrato o d'istituire autorità di controllo (ombudsmen) indipendenti dalle compagnie di assicurazione;

4.3.3. l'opportunità di definire un sistema rapido d'indennizzo provvisorio, in caso di responsabilità civile accertata, prima di discutere la ripartizione della responsabilità tra le compagnie, anche in caso di ricorso al tribunale;

4.3.4. la necessità di proseguire gli studi e le riflessioni circa la creazione, su base armonizzata, di fondi di garanzia destinati ad intervenire nell'indennizzazione di vittime di taluni rischi in mancanza di un'adeguata assicurazione;

4.3.5. la necessità di proibire formalmente le assicurazioni «obbligatorie» o quelle «collegate»;

4.3.6. l'opportunità di rivedere la «Proposta di direttiva della Commissione concernente l'armonizzazione minima nell'ambito delle assicurazioni» del 1979 [4], alla luce del principio di sussidiarietà e tenendo conto dei progressi realizzati nel frattempo con le direttive della terza generazione e delle recenti modifiche ai Trattati concordate ad Amsterdam, in particolare per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 129 A del Trattato di Maastricht;

4.3.7. la necessità di analizzare l'efficacia dei meccanismi previsti dai Regolamenti (CEE) n. 1534/91 del 31 maggio 1991 e (CEE) n. 3932/92 del 21 dicembre 1992 ai fini di un effettivo controllo del carattere iniquo di talune clausole contrattuali generali contenute nelle polizze assicurative;

4.3.8. l'opportunità di rafforzare le competenze del Comitato delle assicurazioni in modo che possa svolgere un ruolo effettivo nell'armonizzazione delle pratiche di coordinamento dei vari organi regolatori nazionali in materia;

4.3.9. la necessità di creare basi di dati nazionali coordinate a livello comunitario sulle norme e le regolamentazioni esistenti nel settore assicurativo in ciascun paese e di definire regole per la diffusione delle informazioni e l'accesso a queste ultime.

4.4. Invitare le organizzazioni professionali del settore delle assicurazioni e quelle rappresentative degli interessi dei consumatori a cercare, mediante il dialogo e la concertazione, di regolare le pratiche inerenti alla loro attività secondo codici di comportamento, e a

---

[1] GU C 341 del 19.12.1995.

[2] Libro verde «Regimi pensionistici integrativi nel mercato unico» (COM(97) 283 def.) — GU C 19 del 21.1.1998, pag. 45.

[3] COM(97) 398 def. del 24.7.1997.

[4] GU C 190 del 28.7.1979.

definire le migliori soluzioni per la composizione extragiudiziale dei conflitti.

4.5. Sollecitare la Commissione a portare avanti tutti gli sforzi per definire a livello comunitario i requisiti minimi comuni applicabili ai contratti di assicurazione (proposta di direttiva) tra i quali:

4.5.1. l'informazione precontrattuale minima seguendo l'esempio del Codice francese delle assicurazioni (artt. 112 e 132);

4.5.2. un elenco di parole chiave e loro significato;

4.5.3. un repertorio di clausole inique tipiche delle polizze assicurative;

4.5.4. le menzioni minime obbligatorie di qualsiasi contratto di assicurazioni;

4.5.5. l'insieme delle obbligazioni contrattuali comuni a qualsiasi contratto di assicurazioni;

4.5.6. i principi e le regole fondamentali di qualsiasi contratto di assicurazioni;

4.5.7. un regime d'indennizzo provvisorio in caso di assicurazioni per la responsabilità civile;

4.5.8. l'obbligo di corrispondenza tra i premi e il valore del rischio, soprattutto mediante deprezzamento automatico degli oggetti assicurati a causa della loro età e corrispondente diminuzione dei premi;

4.5.9. fissazione di scadenze minime armonizzate per l'esercizio del diritto di «resiliazione»;

4.5.10. obbligo di rendere le polizze leggibili e comprensibili e di fare in modo che le rispettive condizioni generali e specifiche siano rese note nella fase precontrattuale e prima della sottoscrizione.

4.6. Sollecitare la Commissione a proseguire gli sforzi volti alla creazione di un inventario sistematico e di un registro pubblico, a livello comunitario, di clausole generali inique dei contratti nel settore delle assicurazioni; la creazione di tale inventario deve basarsi sui seguenti elementi:

4.6.1. lo studio e la valutazione sistematici da parte dei servizi della Commissione;

4.6.2. la raccolta e l'analisi di decisioni degli organi competenti degli Stati membri;

4.6.3. la diffusione dei risultati;

4.6.4. l'accesso alle informazioni via Internet;

4.6.5. l'eventuale caratterizzazione di tipi di clausole inique dei contratti e il loro divieto per legge, fornendo a tale scopo al servizio competente della Commissione le risorse umane e materiali indispensabili.

4.7. Invitare gli Stati membri a creare o definire sistemi rapidi, semplici ed efficaci di denuncia e di modifica, a livello giudiziale, extragiudiziale o amministrativo, di clausole contrattuali inique nelle polizze assicurative, specie attraverso azioni collettive di efficacia generale e proporre alla Commissione di istituire programmi di sostegno ad iniziative di questo genere.

Bruxelles, 29 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"»

(98/C 95/19)

La Commissione, 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 alla comunicazione della Commissione di cui sopra.

La Sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Vinay e del correlatore Muller, in data 20 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, all'unanimità, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. L'Europa è il continente più urbanizzato del mondo e questa sua specificità è una costante storica da almeno tre millenni. La «forma-città» è quindi fortemente interiorizzata nella cultura, nella società e nell'economia dei popoli europei. Al di là di quelli che possono essere gli aspetti problematici che in alcuni periodi, e in questo particolarmente, hanno condizionato la vita delle città, esse restano il luogo primario in cui si determinano lo sviluppo economico e culturale. Assume quindi un particolare rilievo positivo l'interesse per tutti gli aspetti della realtà e del futuro dei nuclei urbani che dimostrano tutta una serie di iniziative delle istituzioni dell'Unione europea.

La comunicazione sulla problematica urbana della Commissione è l'ultimo e particolarmente valido esempio di una crescita di attenzione delle Istituzioni europee su questo tema, di grande rilievo economico e sociale.

Il documento è composto da quattro parti principali:

1.2. Un primo capitolo descrive «I problemi che le città europee devono affrontare». I risultati economici delle città contribuiscono al PIL regionale e nazionale in misura proporzionalmente anche superiore alla loro popolazione; tuttavia questo incremento di ricchezza non ha un'analoga ricaduta sui tassi di occupazione.

1.2.1. Anche dal punto di vista ambientale la qualità della vita urbana ha conosciuto sensibili peggioramenti, ponendo l'esigenza di modificare le politiche di assetto urbano compatibilmente ad una logica di sviluppo socioeconomico sostenibile.

1.2.2. Da un punto di vista sociopolitico assume rilievo l'indebolirsi del «senso di identità» collettiva nei cittadini, con la conseguente caduta della partecipazione al processo democratico locale. La gestione delle città è poi ulteriormente complicata da una frammentazione e dispersione di poteri decisionali in molteplici livelli: oltre, ovviamente, a quello locale, si va da quello regionale a quello nazionale a quello europeo.

1.3. La seconda parte della comunicazione è dedicata all'analisi delle azioni relative allo sviluppo urbano condotte nell'ambito delle diverse politiche dell'UE: le politiche che promuovono la competitività e l'occupazione; le politiche a favore della coesione economica e sociale; le politiche che favoriscono l'inserimento delle città nelle reti transeuropee; le politiche che promuovono uno sviluppo sostenibile e la qualità della vita nelle città.

1.3.1. In quanto destinatarie di gran parte degli investimenti europei ed esterni, le città devono attrezzarsi per essere «capaci di fornire servizi di ottima qualità e dotate di efficaci infrastrutture» (punto 2.1). Al centro del successo economico di una regione sta generalmente la capacità innovativa delle città.

1.3.2. Molta attenzione è stata rivolta, negli ultimi anni, ai problemi socioeconomici dei quartieri delle aree urbane. Si parla dei progetti pilota urbani (art. 10 Regolamento FESR), la cui esperienza positiva ha poi convinto la Commissione a lanciare nel 1994 l'iniziativa Urban, finanziata con i fondi strutturali e finalizzata a istituire forme di collaborazione di quartiere in zone urbane povere, per affrontare problemi di sviluppo tramite programmi integrati. Più di recente è nata Integra, nell'ambito dell'iniziativa comunitaria per l'occupazione del FSE.

1.3.3. Le reti transeuropee e i collegamenti metropolitani e urbani sono strettamente connessi e sono fondamentali per risolvere gli squilibri che caratterizzano il sistema urbano e le singole aree urbane.

1.3.4. Tutto questo va inserito nell'ottica di uno sviluppo sostenibile, riconosciuto come «un aspetto determinante della qualità della vita per le prossime generazioni». Il documento cita importanti iniziative degli anni scorsi, come il Libro verde 1990 sull'ambiente urbano e il progetto «Città sostenibili» avviato nel 1993. La politica ambientale, che è stata collegata anche con l'utilizzo dei fondi strutturali e la politica della R&S hanno come finalità specifica quella di attuare lo sviluppo sostenibile.

1.4. Agli «orientamenti per il futuro» è dedicata la terza parte del documento. Si sottolinea che «il punto di

partenza del futuro sviluppo delle città deve essere quello di riconoscere il ruolo della città come motore del progresso economico regionale, nazionale ed europeo» (punto 3).

1.4.1. La Commissione è dell'opinione che d'ora in avanti «i vari interventi a livello dell'UE siano valutati dal punto di vista dello sviluppo coerente e sostenibile delle città», affermando cosí la necessità di una prospettiva urbana nelle varie politiche dell'UE.

1.4.2. Dato il ruolo fondamentale dei fondi strutturali, si suggerisce di associare le autorità locali all'elaborazione e all'attuazione dei programmi di sviluppo regionale.

1.5. Infine, viene attribuita molta importanza al trasferimento ed alla diffusione delle buone prassi, annunciando l'attivazione di un «audit urbano» per valutare i punti di forza e le carenze delle città europee.

1.6. Nella quarta parte la Commissione propone infine un percorso di dibattito e confronto sulla problematica urbana che coinvolga il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale, il Comitato delle regioni, le autorità locali ed altri soggetti interessati, il cui punto di arrivo sarà un convegno che la Commissione stessa organizzerà nel 1998.

2. **Osservazioni generali**

2.1. Il Comitato si è già espresso in diverse occasioni sull'opportunità di una maggiore attenzione alle ricadute urbane delle politiche comunitarie, assumendo la dimensione dello sviluppo socioeconomico delle città come una delle direttrici su cui indirizzare l'utilizzo dei fondi comunitari.

2.1.1. Nel parere sul Rapporto «Europa 2000+» si esprimeva la convinzione che «l'Unione europea deve annettere particolare importanza ai problemi e alle tendenze che si delineano nei territori urbani» [1], riconoscendo che «resta ancora da definire una strategia di equilibrio nel settore della struttura urbana». Questa va considerata come una delle priorità del dibattito europeo sulla problematica urbana.

2.1.1.1. In questa ottica, il Comitato suggeriva che lo SDEC (Schema di sviluppo dello spazio comunitario) contenesse «indicazioni che permettano di individuare eventuali misure di interesse comunitario, finalizzate al decentramento dello sviluppo nelle aree eccessivamente centralizzate, la diversificazione economica delle città in funzione dei bisogni regionali, la valorizzazione dei poli urbani di sviluppo nelle zone svantaggiate, l'incentivo e lo sviluppo delle reti urbane policentriche, il controllo del trasferimento della popolazione urbana e la promozione di un nuovo partenariato città-campagna» [2].

2.1.1.2. Queste indicazioni del Comitato costituivano indubbiamente un programma complesso e importante che doveva trovare un momento di sintesi nella definizione di una politica urbana dell'UE.

2.1.2. Il Comitato ha deciso anche di formulare un parere di iniziativa proprio sul «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», in cui si sottolinea la «dimensione europea» delle politiche di sviluppo urbano perché «investono principi, fattori e condizioni di importanza strategica per le prospettive di sviluppo di tutta l'Unione per la qualità della vita dei cittadini europei» [3].

2.1.2.1. In tale documento vengono presentate varie proposte operative, tra cui l'ampliamento dell'impegno dell'Unione a favore dei progetti pilota urbani (azioni innovative ex art. 10 FESR), un orientamento dei fondi strutturali anche su una linea con prevalenti valenze di sviluppo urbano, l'analisi dell'impatto territoriale ed urbano di tutti i programmi di intervento che riguardano le città, l'incentivazione di forme evolute di partenariato urbano, un forum tra UE, Stati membri, regioni, amministrazioni locali, parti sociali e altri soggetti per la definizione delle strategie di intervento dell'UE nel settore urbano.

2.1.2.2. Condizione essenziale per l'attuazione di questa politica di maggiore attenzione dell'UE alle questioni urbane è «assicurare alla Commissione una maggiore capacità di orientamento (...). In particolare appare auspicabile che la Commissione elabori linee guida sul sistema urbano europeo» [4].

2.1.2.3. La riflessione che sta alla base di questa impostazione del Comitato è quella della visione dello spazio urbano «come fattore chiave per costruire una coerenza profonda tra politiche di sviluppo e di eccellenza economica e politiche di equità sociale» [5].

2.1.2.4. In conclusione il Comitato ritiene che «la riflessione sul ruolo dell'UE nel settore urbano abbia evidenziato problematiche di tale rilevanza ai fini dello sviluppo dell'Unione e della qualità della vita dei suoi cittadini che non possono essere racchiuse in un parere ma che richiedono un'attenzione costante ed una riflessione puntuale».

---

[1] Parere in merito a «Europa 2000+ Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo» (Supplemento di parere), GU C 301 del 13.11.1995, par. 2.2.6.

[2] GU C 301 del 31.11.1995, par. 2.2.6.4.

[3] Parere sul «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», GU C 30 del 30.1.1997 .

[4] GU C 30 del 30.1.1997, par. 5.3.ii.

[5] GU C 30 del 30.1.1997, par. 6.3.5.

2.2. La comunicazione preparata dalla Commissione è un documento con un'impostazione di ampio respiro e rappresenta un salto di qualità nell'approccio alla problematica urbana, individuando in essa una delle direttrici importanti sulle quali va programmato e costruito il futuro delle politiche comunitarie.

2.2.1. In questo senso vanno valutate con interesse anche le conclusioni della Presidenza olandese alla riunione informale dei ministri della Politica regionale e dell'Assetto territoriale, tenutasi a Noordwijk a giugno 1997, quando si dice: «Le città sono il cuore del modello europeo di società in quanto luoghi della solidarietà e dell'integrazione sociale. Le città sono i motori della crescita economica, della competitività e dell'occupazione. Esse devono essere luoghi dove vengono creati posti di lavoro e viene dato impulso alla crescita economica per un'economia ed un mercato del lavoro più ampi. Dovrebbero inoltre contribuire ad un equilibrato sviluppo del sistema urbano in Europa, e ridurre in tal modo il divario di opportunità fra le varie località dell'Unione».

2.2.2. La valorizzazione della questione urbana in questo momento è molto opportuna anche sul piano politico generale, perché fa percepire al cittadino la concretezza delle scelte europee e le ricadute positive sulla qualità della vita delle persone e delle famiglie. Ciò è tanto più importante in questa fase storica della costruzione dell'Unione europea, delicata e impegnativa come mai forse nel passato. La comunicazione quindi ha anzitutto un valore di inserimento della problematica urbana tra le priorità dell'«agenda comunitaria».

2.2.3. Va apprezzata la stretta correlazione, posta all'inizio del documento, tra le città e le evoluzioni socioeconomiche e culturali della società europea. Questa impostazione, che è poi anche alla base della costruzione di tutta la comunicazione, costituisce un approccio concreto ai problemi esaminati.

2.2.4. L'evidenza data, ad esempio, nei primi tre paragrafi agli squilibri provocati dalle trasformazioni economiche e tecnologiche, che hanno prodotto insieme grandi opportunità ma anche consistenti sacche di disoccupazione ed emarginazione, dà una connotazione di sensibilità sociale, che si estende poi anche a tutto l'impianto della comunicazione.

2.2.5. Così pure è da condividere il modo in cui si è colto e descritto, al paragrafo 1.5, l'indebolimento del senso di identità e appartenenza, dimostrato dal «livello spesso debole, della partecipazione al processo democratico locale».

2.2.6. La descrizione puntuale delle azioni relative allo sviluppo urbano, attualmente condotte a livello dell'Unione europea nella seconda parte del documento, disegna efficacemente il contesto delle politiche comunitarie che hanno ricadute varie, in misura e in modi certamente diversi, sulle problematiche delle città. Va segnalata in particolare l'attenzione data, nel punto 2.4, alla promozione dello sviluppo sostenibile «come aspetto determinante della qualità di vita per le prossime generazioni». Questa impostazione si collega positivamente con l'obiettivo della coesione sociale a livello urbano.

2.2.7. In precedenti valutazioni il Comitato ha insistito sulla necessità di un approccio integrato e finalizzato, auspicando la definizione e la realizzazione di «progetti di sviluppo urbano mirati a creare le condizioni di fattibilità e i presupposti economici, amministrativi e tecnici per il miglioramento della coesione sociale» [1].

2.2.8. La seconda Conferenza europea sulle città sostenibili, svoltasi a Lisbona nell'ottobre 1996, ha permesso di valutare l'impatto della «Carta di Aalborg», sottoscritta nel maggio 1994, con la quale oltre 300 città europee si sono impegnate ad applicare misure concertate in favore della sostenibilità dello sviluppo. L'orientamento della Commissione, quindi, conferma la scelta fatta nel 1993 con il progetto «Città sostenibili», finalizzato ad una riflessione sulla sostenibilità negli insediamenti urbani europei, a promuovere scambi di esperienze, a diffondere le migliori prassi in materia di sostenibilità dello sviluppo locale. Come pure, al riguardo, va ricordata l'importante Conferenza ONU sugli insediamenti urbani (Habitat II).

2.2.9. Le proposte della Commissione trovano un efficace punto di sintesi quando si afferma che «i vari interventi dell'UE andrebbero valutati dal punto di vista dello sviluppo coerente e sostenibile delle città». In questa affermazione c'è il senso fondamentale di questa comunicazione che, se attuata nella sua sostanza, può dare alle scelte delle politiche comunitarie un carattere di concretezza e di immediata percezione, che può rafforzare l'Unione stessa sul piano dell'accettazione e della partecipazione dei cittadini europei.

2.2.10. Il Comitato giudica positivamente che gli orientamenti per il futuro abbiano come punto di partenza «il riconoscimento del ruolo della città come motore del progresso economico regionale, nazionale ed europeo».

2.2.11. La comunicazione della Commissione invita ad esprimersi su quattro punti fondamentali per il futuro delle città europee:

— la necessità di una prospettiva urbana nelle varie politiche dell'UE;

— i servizi pubblici e lo sviluppo urbano;

— il ruolo dei fondi strutturali;

[1] GU C 30 del 30.1.1997, par. 4.6.2.

— l'informazione e la promozione dello scambio di esperienze tra le città.

3. **L'Europa delle città: politiche dell'Unione e sviluppo urbano**

3.1. L'interesse comunitario a queste problematiche è recente. Dalla prima Conferenza informale dei ministri dell'Assetto del territorio a Nantes nel 1989 a quella di giugno 1997 a Noordwijk il percorso fatto è notevole, come pure importante è l'approfondimento delle tematiche, dai primi studi sul territorio di Europa 2000 fino alla presentazione del primo progetto ufficiale per lo schema di sviluppo dello spazio europeo (S.D.E.C.) e alla comunicazione in esame.

3.2. I diversi documenti pubblicati dalla Commissione e gli studi condotti nell'ambito di tematiche quali assetto territoriale, sviluppo regionale, coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile in ambiente urbano, ricerca e sviluppo tecnologico, conservazione del patrimonio, trasporti, comunicazione e società dell'informazione, occupazione e formazione professionale, ruolo delle PMI, lotta contro la criminalità, esclusione sociale, ecc. non soltanto spingono a favore della realizzazione di interventi adeguati, ma dimostrano anche che è tempo ormai di introdurre senza ulteriori indugi un concetto di politica coordinata in materia urbana (sia in senso orizzontale, per quanto concerne modalità e mezzi, sia in senso verticale, in termini di competenze, responsabilità, sussidiarietà).

3.3. È in quest'ottica che il Comitato valuta la comunicazione della Commissione, che viene indubbiamente a colmare un vuoto e rappresenta un primo documento di effettiva elaborazione di una politica organica dell'UE in materia urbana.

3.4. Avviare e portare avanti un dibattito davvero efficace sarebbe più agevole se si potessero prima definire alcune priorità valide per il sistema urbano europeo in generale e per le città di determinate regioni in particolare in vista del Forum sulle problematiche urbane che la Commissione prevede di organizzare nel 1998.

3.5. Una scala di priorità serve ad orientare le scelte, centrando meglio gli obiettivi da perseguire. Anche per quanto riguarda le risorse finanziarie, individuare le emergenze da affrontare permetterebbe anche una più efficace programmazione e una verifica ex post dei risultati ottenuti.

3.6. Il lavoro della Commissione in questi ultimi anni è encomiabile, ma necessita di un ulteriore rafforzamento, che d'altra parte dev'essere fatto anche a livello di Stati membri.

3.7. Non c'è dubbio infatti che i problemi delle città debbano essere affrontati nel quadro della sussidiarietà. Il ruolo dell'Unione è da potenziare e sviluppare, destinando anche adeguati finanziamenti, ma la responsabilità prima resta degli Stati membri e dei governi locali.

3.7.1. Giustamente nella comunicazione si ricorda che «spetta anzitutto agli Stati membri elaborare la politica urbana del secolo venturo», aggiungendo subito dopo che «è utile impegnare i responsabili a tutti i livelli in una trama di correlazioni e di condivisione della responsabilità, ai fini di una migliore integrazione politica».

3.8. All'UE spetta anzitutto un ruolo di propulsione e stimolo individuando grandi linee direttrici che possano essere utilizzate dagli Stati membri.

3.9. A tal fine la Commissione deve ancora di più attrezzarsi per fare fronte alle nuove esigenze e responsabilità di indirizzo. Il Comitato quindi giudica positivamente la decisione della Commissione di esaminare «le modalità di un eventuale adeguamento del proprio sistema di coordinamento interno al servizio dello sviluppo urbano» alla luce dei risultati del dibattito che si sta realizzando sulla comunicazione.

3.10. La valutazione delle ricadute sulle realtà urbane deve costituire una sorta di filo rosso nel coordinamento delle politiche comunitarie in tema di sviluppo economico e dell'occupazione, politiche delle infrastrutture, del settore energetico e delle reti, ambiente, lotta all'esclusione sociale e alla criminalità. In tal modo gli effetti di queste politiche saranno più mirati e si otterranno risultati più vicini alle effettive esigenze dei cittadini.

3.11. Finora questo coordinamento è stato solo occasionale e non strategico. La nuova dimensione invece dovrà integrare l'approccio dal basso, assolutamente indispensabile per una politica che tocca la vita quotidiana dei cittadini e il livello locale di governo, con una visione e una impostazione strategica europea. A tale proposito, sarebbe opportuno ricordare che il principio di sussidiarietà dovrebbe valere anche nei rapporti fra amministrazione statale e amministrazione comunale.

3.12. All'interno di questo quadro, le singole politiche comunitarie (reti, ambiente, occupazione, lotta all'esclusione, ecc.) devono avere «obiettivi chiari e scadenze precise per il miglioramento dell'ambiente urbano» — come giustamente afferma la Commissione — e devono adeguarsi «sotto il profilo della sostenibilità», perché ciascuna di esse influisce direttamente sullo sviluppo e la qualità della vita dei centri urbani.

3.12.1. Questi obiettivi e queste scadenze possono costituire una vera e propria «Agenda urbana europea», in cui siano chiaramente delineati e descritti la strategia complessiva, gli interventi prioritari, le risorse da impiegare, i risultati attesi, i parametri di verifica.

3.12.2. In questo ambito il Comitato ritiene utile valorizzare, riprendere, riorganizzare e/o potenziare strumenti come:

— l'osservatorio per l'assetto territoriale;

— i cantieri europei per la pianificazione territoriale di importanti regioni interne e frontaliere, urbane e rurali degli Stati membri;

— prassi appropriate da adottare nello scambio di esperienze e valutazione dei risultati.

3.13. Inoltre il Comitato ritiene opportuno che il quinto programma quadro pluriennale di ricerca e sviluppo tecnologico (1998-2002) abbia tra i suoi obiettivi fondamentali la soluzione dei problemi dello sviluppo urbano, specialmente per quanto attiene le azioni relative alla «città del futuro» ed al «patrimonio culturale ed architettonico europeo», in stretto raccordo con le azioni dei fondi strutturali e di coesione [1].

4. La città per i cittadini: servizi, qualità della vita e partecipazione

4.1. Il sistema urbano europeo, con le sue peculiarità, può efficacemente coniugare lo sviluppo economico con la sostenibilità ambientale e con la solidarietà sociale. Forte identità cittadina, tendenza alla coesione sociale, un equilibrio tra città e campagna costituiscono l'impianto antico delle città europee, saldamente ancorate al proprio territorio. È un grande patrimonio di ricchezza distribuita, sul piano economico, sociale e culturale, che la civiltà urbana europea ancora possiede e che ha potenzialità grandi per uno sviluppo che coinvolga l'intero territorio europeo, in vista di migliori equilibri economici, sociali e ambientali.

4.2. Ma ci sono anche pericoli seri dovuti ai cambiamenti intervenuti. Le città si presentano, sul piano fisico, come organismi in perenne trasformazione, sia sotto la spinta di una crescita continua, sia per gli effetti di processi di deterioramento che provocano mutamenti lenti ma persistenti.

4.2.1. La competizione globale propone o impone trasformazioni economiche a forte impatto urbanistico, sociale e ambientale. L'innovazione e le tecnologie hanno aumentato il retaggio culturale delle città, arricchendole ulteriormente ed offrendo anche nuove opportunità occupazionali.

4.3. Le analisi sul degrado urbano e sui problemi sociali conseguenti sono innumerevoli e altrettante sono le diagnosi e le proposte di intervento.

4.3.1. Nella logica del presente documento, si richiama anzitutto quanto già affermato nel citato parere sul «Ruolo dell'Unione europea nel settore urbano», in cui si sottolineava che l'obiettivo degli interventi «non può certo risolversi nel risanamento edilizio o nel rinnovo urbano (...) ma deve tendere a modificare le cause sociali, economiche, occupazionali, culturali della marginalità sociale e urbanistica» [2].

4.4. E opportunamente si proponeva, per individuare effettive soluzioni ai problemi, di spostare l'attenzione dagli effetti (degrado edilizio e urbanistico, disoccupazione, marginalità sociale) alle cause (mancanza di occasioni di lavoro, fragilità e subordinazione dei modelli culturali, mancanza di reddito, ecc.), con un conseguente «rimodellamento dei meccanismi di sviluppo urbano e di distribuzione dei benefici determinati dal sistema dei servizi, delle infrastrutture, dei trasporti, ecc.» [3].

4.5. Questa impostazione, da una parte, riporta necessariamente alla valutazione delle politiche settoriali dell'Unione europea nell'ottica particolare e concreta delle ricadute sull'ambiente urbano e; dall'altra, pone il problema delle risposte che vengono date al cittadino dai servizi gestiti pubblicamente o privatamente.

4.5.1. Va sottolineata l'importanza fondamentale dei servizi pubblici nello sviluppo urbano, in particolare per garantire la produzione di beni e di servizi socialmente utili e per rafforzare la coesione sociale [4].

4.6. Dai trasporti alla distribuzione dell'energia, dalle reti telematiche alla fruizione di spazi verdi; dai servizi per l'infanzia alle necessità dei disabili, dalle richieste di strutture a quelle per il tempo libero (cinema, teatri, luoghi per concerti, impianti sportivi): è la città l'interfaccia del cittadino, sono i suoi servizi a determinare la qualità della vita e la sostenibilità dello sviluppo.

4.7. Ci deve essere un cambiamento significativo nella programmazione, realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi, siano esse di competenza dell'ente locale o di altri soggetti pubblici o privati. Le infrastrutture, ad esempio, non possono essere concepite solo come funzionali alla prestazione di un servizio o come strumento per produrre occupazione: esse devono essere anche occasioni per riorganizzare gli spazi urbani e il territorio, aumentando le opportunità per i cittadini e migliorando la capacità competitiva del contesto produttivo e commerciale.

4.8. A questo scopo vanno valorizzate la partecipazione dei cittadini e il ruolo delle organizzazioni della

[1] GU C 355 del 21.11.1997.

[2] GU C 30 del 30.1.1997, par. 6.3.2.
[3] GU C 30 del 30.1.1997, par. 6.3.3.
[4] Cfr. Parere del C.E.S. su «Servizi d'interesse generale in Europa» — GU C 287 del 22.9.1997.

società civile che possono intervenire nella pianificazione della città, superando prassi consolidate di gestione tra amministrazioni centrali e locali e pochi esperti da esse scelti.

4.9. È importante che si incrocino l'esercizio della democrazia locale con l'apporto delle forze vive della società civile (per esempio università, associazioni e centri culturali, forze sociali ecc.).

4.10. Vanno incentivate forme di partenariato evoluto, che unifichino in maniera concertata l'iniziativa e l'impegno delle varie amministrazioni pubbliche con il concorso delle organizzazioni socioeconomiche, di gruppi creati su iniziativa dei cittadini direttamente interessati e con risorse professionali, organizzative e finanziarie private, in progetti volti a soddisfare l'interesse della collettività locale.

Queste forme di partenariato hanno un forte valore come fattore di coesione sociale ed hanno inoltre un potenziale di stimolo all'efficienza e trasparenza nelle procedure delle amministrazioni che governano il territorio.

4.11. L'identificazione delle esigenze prioritarie di infrastrutture e servizi è un tema importante nella gestione delle città e del territorio, perché è ovviamente terreno di scontro di gruppi di interessi.

4.11.1. Nella scelta delle priorità occorre innanzitutto valorizzare come primario l'interesse della collettività e accanto a questo stabilire esatte «regole del gioco», previsione di audizioni, consultazioni e processi decisionali, in modo da comporre gli interessi nel modo più efficace e trasparente.

4.12. Occorre inoltre garantire condizioni di accesso ai servizi per tutti i cittadini. In questo ambito il ruolo dell'UE può essere decisivo. Come la stessa Commissione ribadisce nella comunicazione, «pur avendo gli Stati membri facoltà di elaborare politiche proprie nel settore e a prescindere da chi fornisce specificamente i servizi, è evidente che questi ultimi devono servire la società nel suo insieme garantendo la continuità, la parità di accesso, l'universalità e la trasparenza» (punto 3.2).

4.13. *Ricomposizione degli equilibri urbani*

Un altro complesso problema, che accomuna ormai sia le grandi metropoli che le città medie, è la ricerca di equilibrio tra centro e periferia.

4.13.1. Anche in questo caso la letteratura di analisi è sterminata, gli approcci sono diversi e si vanno ormai accumulando anche numerose esperienze molto interessanti, sia per quanto riguarda gli interventi di recupero dei centri storici che quelli di risanamento e valorizzazione dei quartieri periferici.

4.13.2. Il recupero urbano in particolare, inteso come valorizzazione economica e funzionale del patrimonio immobiliare pubblico e privato degradato nei centri cittadini, può costituire, tra l'altro, una importante occasione di creazione di nuova occupazione e di sviluppo locale.

4.13.3. Nelle azioni di recupero vanno infatti considerati anzitutto il restauro, la tutela e la salvaguardia dei beni monumentali, storici, artistici e paesaggistici; e ancora le azioni per risanare, mantenere e migliorare il patrimonio edilizio esistente. Questi interventi vanno inseriti in programmi integrati di riqualificazione delle città.

4.13.4. Occorre comunque salvaguardare il tessuto sociale di consolidato radicamento abitativo e quello microproduttivo dell'artigianato e del piccolo commercio, rispettando la memoria storica, il tessuto sociale e culturale della comunità locale. Si tratta soprattutto di mantenere un equilibrio vitale che ha profonde valenze socioculturali, caratterizzanti la città stessa facendo sì che la riabilitazione degli edifici non significhi l'esclusione di quanti vi abitano. Passano anche attraverso questo equilibrio il rispetto e la riaffermazione dell'identità cittadina e del senso di appartenenza.

4.14. Sul fronte opposto c'è il problema delle periferie, spesso trascurate e ridotte a dormitori. In alcuni quartieri particolarmente degradati il coagulo di contraddizioni è così forte da mettere quotidianamente in crisi l'affermazione di una convivenza sociale fondata su una moderna concezione dei diritti di cittadinanza. Ne derivano lacerazioni profonde nel tessuto connettivo della collettività urbana.

4.15. È importante quindi che i responsabili delle politiche urbane assumano come obiettivo fondamentale la riqualificazione dei quartieri degradati, impegnando a questo scopo risorse umane e finanziarie.

4.15.1. Questo sforzo non si deve concentrare tutto sulla componente edilizio-urbanistica ma occorre adottare una strategia di intervento che sia capace di agire non solo sugli aspetti fisici del degrado, siano essi edilizi-urbanistici-ambientali, ma anche sulle problematiche sociali più rilevanti dell'occupazione e dell'emarginazione. Occorre considerare i quartieri e le periferie come organi di un unico complesso dotato di ben precisa individualità, organi da collegare tra loro mediante appropriati strumenti e criteri.

4.15.2. Anche in questi casi (rivitalizzazione del centro e valorizzazione delle periferie) si conferma valido il modo di procedere «dal basso verso l'alto», attraverso un forte coinvolgimento dei cittadini, delle organizzazioni della società civile, delle parti sociali, delle istituzioni culturali.

4.15.3. I diversi centri, diffusi nel territorio metropolitano ma integrati in una rete efficiente di trasporto e comunicazione, possono attrarre funzioni anche pregiate, in fuga dal centro storico realizzando così contemporaneamente una valorizzazione degli spazi periferici e un decongestionamento degli spazi centrali.

4.15.4. L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di avere in ogni quartiere, in ogni periferia «una piccola città nella città più grande», con caratterizzazioni diverse, capaci di sviluppare nei residenti un senso di appartenenza, una riconoscibilità sociale, una solidarietà diffusa [1]. In questa stessa direzione vanno incoraggiate misure volte a sostenere iniziative di recupero dei quartieri caratterizzate da elementi di autosufficienza, ma funzionali ed intrinseche al complesso dello sviluppo urbano.

5. La città, luogo e strumento di coesione: il ruolo dei fondi strutturali

5.1. I fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante nella realizzazione di una politica di intervento urbano.

5.1.1. Per ottenere maggiore efficacia nell'utilizzo dei fondi per le esigenze urbane, bisogna adottare anzitutto «una strategia integrata tra le azioni nelle zone urbane e nelle regioni circostanti anche dal punto di vista delle risorse umane ed economiche».

5.2. L'obiettivo della coesione socioeconomica, scopo essenziale dei fondi, trova nei problemi delle aree urbane uno dei luoghi di elezione, sia per la rilevanza dei problemi, sia per l'immediata ricaduta sul piano sociale.

5.2.1. Le nuove emergenze dell'alta disoccupazione giovanile, i rischi di esclusione di gruppi sociali e di interi quartieri, le nuove povertà, i bisogni di anziani e disabili, la crescita della criminalità, il degrado ambientale costituiscono delle priorità che necessitano di consistenti interventi economici.

5.2.2. Attualmente, secondo valutazioni della Commissione [2] il 40 % dei finanziamenti FESR (obiettivi 1 e 2) e una percentuale che va dal 50 % all'80 % del Fondo di coesione sono utilizzati per interventi nelle aree urbane. Si tratta di una notevole parte del sostegno strutturale.

5.2.3. Certamente negli ultimi anni sono stati compiuti, a livello comunitario, passi importanti per aiutare le città ad affrontare i problemi più gravi, ma non sempre i risultati sono stati pari alle attese, soprattutto a causa della frammentazione degli interventi per mancanza di una strategia complessiva e per il prevalere del processo «dall'alto in basso» nella scelta degli obiettivi.

5.2.4. Il Comitato ritiene che la riforma dei fondi strutturali sia l'occasione da non perdere per un sostanziale cambiamento di indirizzo.

5.3. Nelle città vive e lavora l'80 % della popolazione: gli interventi sui problemi urbani quindi assumono una valenza generale che deve costituire titolo di preferenza nella destinazione dei fondi e la stessa elaborazione delle politiche strutturali in generale deve avere tra i suoi assi portanti la dimensione urbana.

5.3.1. Inoltre, è essenziale invertire la logica della scelta degli obiettivi da raggiungere attraverso i finanziamenti, procedendo «dal basso verso l'alto», cioè coinvolgendo direttamente le comunità interessate e i responsabili del governo locale.

5.3.2. In questa direzione si muove anche la Commissione, quando afferma che «è importante che le autorità locali siano associate all'elaborazione e all'attuazione dei programmi di sviluppo regionale». Ciò presuppone tuttavia che le autorità locali dispongano delle necessarie competenze a tal fine.

5.4. Le aree urbane nella riforma dei fondi strutturali devono essere destinatarie dirette di risorse, in una logica di coordinamento ed integrazione con i finanziamenti destinati alle regioni, con un forte coinvolgimento diretto dei cittadini, delle parti sociali, del governo locale.

5.4.1. Il Comitato apprezza il nuovo approccio della Commissione rispetto alle aree urbane nella riforma dei fondi strutturali.

5.4.2. Nel Capitolo II.2 di «Agenda 2000», in merito al nuovo obiettivo 2, si afferma che con i relativi fondi saranno finanziati anche gli interventi riguardanti «zone in via di trasformazione economica» e a proposito dei nuovi programmi a sostegno delle zone del nuovo obiettivo 2, si citano anche i «quartieri urbani in difficoltà».

5.4.2.1. E più avanti sono citate anche le «zone urbane dissestate» per la lotta contro l'esclusione sociale. Si dice infine che «lo sviluppo delle zone rurali deve poggiare su una migliore articolazione tra città e campagna, in modo da favorire la diversificazione delle attività industriali, artigianali, culturali e terziarie».

---

[1] Per una illustrazione più approfondita di queste tesi, cfr.: R. Camagni, *European cities and global competition: the economic challenge*, Relazione presentata alla 2ª Biennale delle città e degli urbanisti in Europa, Roma, 8-13 settembre 1997-10-13.

[2] Cfr. Allegato III «Valutazione dell'impatto finanziario del FESR e del Fondo di coesione sulle città», contenuto nella Comunicazione «La problematica urbana....», cit.

5.4.2.2. Tuttavia si ritiene per le considerazioni sin qui svolte, per l'importanza e l'urgenza dei problemi che contraddistinguono le realtà urbane, che sarebbe utile una maggiore esplicitazione del peso politico e del ruolo che le città dovranno rivestire nella definizione dei progetti, delle priorità di spesa nell'ambito della riforma dei fondi strutturali prevista da «Agenda 2000», come pure è necessario che venga valorizzato il ruolo fondamentale del partenariato in tutto l'iter dei fondi strutturali, dalla programmazione alla valutazione finale [1]. All'interno dei programmi regionali dell'obiettivo 1 sarebbe poi opportuno evidenziare in che modo la dimensione urbana vi può essere integrata, tenendo presente che la politica urbana europea non può non considerare le regioni in ritardo di sviluppo caratterizzate da gravi difficoltà di reddito, struttura produttiva e occupazione.

5.4.3. Il Comitato inoltre condivide l'impostazione della comunicazione in esame che propone di:

— concentrare le attività dei fondi strutturali sulle sacche di disoccupazione urbana;

— valorizzare l'esperienza di Urban e Integra;

— trasferire l'esperienza e le buone prassi sullo sviluppo urbano.

Il Comitato tuttavia ritiene che, oltre alle prospettive previste da «Agenda 2000», l'approccio già positivamente sperimentato con «Urban» vada proseguito per il significato politico che ha rivestito e per la visione integrata con la quale sono stati affrontati i problemi delle zone urbane povere.

Inoltre è nell'interesse collettivo e dei partner socioeconomici richiedere un sostanziale potenziamento dei programmi di cui all'articolo 10 FESR, per sviluppare strumenti operativi flessibili in grado di rispondere alle peculiarità delle realtà locali e al mutare dei contesti.

Il Comitato chiede poi che venga esaminata la possibilità che gli interventi della BEI e del FEI si inseriscano in modo più specifico nel quadro delle azioni nazionali e comunitarie coordinate.

5.4.4. Nella destinazione delle risorse si dovrà tener conto del fatto che le città sono sempre più centri di sviluppo, sono decisive per la competitività di una regione e nello stesso tempo sono l'area di maggiore concentrazione di problemi economici e sociali.

5.4.5. Quindi fare delle aree urbane una delle destinazioni privilegiate nell'utilizzo dei fondi strutturali, permetterà di affrontare direttamente alcune delle emergenze sociali ed economiche più urgenti, come la disoccupazione giovanile e di lunga durata, le nuove povertà e la nuova esclusione sociale dell'immigrazione.

5.5. Attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali devono essere finanziate misure integrate: creare imprese, migliorare infrastrutture e ambiente, offrire formazione e servizi sociali, promuovere pari opportunità e occupazione.

5.5.1. Le città possono diventare il centro dello sviluppo locale e in questa ottica, ad esempio, va citata anche come scelta molto positiva il monitoraggio dell'esperienza dei Patti territoriali dell'occupazione, che possono essere lo strumento di rilancio e valorizzazione dello sviluppo locale. Questi strumenti hanno molto spesso al centro delle azioni previste proprio la città e i suoi problemi di disoccupazione ed esclusione. Sono queste, inoltre, le azioni che il cittadino sente più vicine alle sue esigenze.

6. La rete delle città: informazione, scambio e trasferimento dell'innovazione

6.1. È importante anche intensificare lo scambio e il trasferimento delle esperienze positive, delle buone pratiche e dell'innovazione.

6.2. Il Comitato coglie anzitutto l'occasione per ricordare che in più punti del Primo progetto ufficiale dello SDEC si sostiene «l'opportunità di sottoporre il documento ad un ampio dibattito a livello europeo», prima di trasformarlo in decisioni operative.

Il Comitato si augura che questa discussione sia quanto più ampia e approfondita possibile, coinvolgendo non solo le istituzioni nazionali e comunitarie, ma anche le parti sociali, le ONG e le associazioni della società civile interessate.

6.3. L'iniziativa dell'audit urbano prevista dalla Commissione per «valutare i punti di forza e le carenze delle città europee», assume grande importanza per la definizione di un nuovo approccio delle politiche comunitarie alla questione urbana.

Oltre che riguardare l'UE, l'Audit andrebbe esteso ad alcune città accuratamente selezionate di altri paesi permettendo così di confrontare lo sviluppo delle realtà urbane dentro e fuori l'Unione e di operare un'analisi comparativa.

6.4. La metodologia della Commissione, che parte dalla rilevazione dei problemi «dal basso» con la partecipazione diretta delle autorità locali, permetterà di avere un quadro ampio e dettagliato della «sostenibilità» dello sviluppo urbano, mettendo a punto quindi strumenti e acquisendo informazioni che saranno molto utili nei prossimi anni per indirizzare meglio le politiche comunitarie.

---

[1] Cfr. Parere sulla «Partecipazione delle parti economiche e sociali nella politica regionale comunitaria» — GU C 127 del 7.5.1994.

6.5. Queste scelte vanno in direzione di una conferma di quanto già proposto precedentemente dal Comitato circa «l'opportunità che l'UE sviluppi una sistematica azione di monitoraggio sullo stato del sistema urbano, sui programmi di sviluppo urbano integrato e sui risultati conseguiti» [1], rendendone disponibili i risultati. Il Comitato quindi non può che compiacersi con la Commissione per l'iniziativa.

6.6. Ma oltre a questo importante momento di elaborazione e dibattito comunitario, è necessario rafforzare le reti e gli scambi di esperienze e collaborazione tra le città europee. Oltre ai governi locali, è importante che partecipi a questi scambi anche la società civile, il mondo universitario e della ricerca, urbanisti e studiosi dello sviluppo economico e sociale.

6.6.1. Si può citare ad esempio, per la ricchezza del dibattito e la grande partecipazione di studiosi e tecnici di tutti i paesi europei, la «Biennale delle città e degli urbanisti d'Europa», che dopo l'esordio a Lione nel 1995 si è svolto nello scorso settembre a Roma.

6.7. È quindi importante intensificare gli scambi transnazionali di esperienze tra città per accogliere e tesaurizzare tutte le esperienze utili e rilevanti relative al risanamento urbano e allo sviluppo sostenibile.

La Commissione dovrebbe anche avvalersi del lavoro condotto e delle esperienze maturate da organizzazioni e reti, come la campagna delle città sostenibili.

6.7.1. Le occasioni di incontro e di dibattito tra sindaci tecnici e amministratori delle città di tutti i paesi vanno moltiplicate, tematizzandole sulle varie problematiche comuni, sulle soluzioni adottate, sui risultati ottenuti.

6.8. Il Comitato concorda con le valutazioni della Commissione in merito ai programmi di cofinanziamento per reti riguardanti lo sviluppo economico, le PMI, la tecnologia, il risanamento ambientale e le pari opportunità.

La creazione e il rafforzamento di queste reti sono di grande importanza perché avvicinano le persone, mettono a confronto le esperienze, instaurano una prassi di collaborazione e scambio che deve essere alla base di un'Europa delle città e dei cittadini.

7. **Considerazioni finali**

7.1. *Premessa*

7.1.1. Il Comitato intende sottolineare il rilievo politico delle città. In esse vive, come è stato ricordato, l'80 % dei cittadini dell'Unione ed è dal loro democratico consenso che questa trae la forza e l'autorevolezza per il successo delle sue politiche e per la realizzazione dei suoi obiettivi fondamentali.

7.1.2. Il Comitato ritiene quindi auspicabile ed opportuno che, anche in vista dei prossimi importanti appuntamenti sul tema della politica urbana, si sviluppi con ancor più continuo impegno ogni forma di collaborazione con il Parlamento europeo, che già opera con determinazione in questo ambito e che potrebbe presumibilmente decidere di giovarsi dell'istituzione di una sede specifica ad essa dedicata.

7.2. *Conclusioni*

7.2.1. In primo luogo, il Comitato ritiene opportuno che vengano definite alcune priorità nell'agenda urbana, connesse ai problemi della competitività e dell'occupazione, della coesione economica e sociale e dello sviluppo sostenibile, in maniera più esplicita di come viene fatto nella comunicazione.

7.2.2. Prioritaria dovrebbe essere la conservazione e la gestione del patrimonio culturale urbano. Questa è la prima «opzione politica» evidenziata anche dal progetto SDEC di Noordwijk ed ha una valenza anche simbolica importante. Il retaggio storico e artistico delle città europee è un patrimonio del mondo e costituisce anche una delle fonti principali di ricchezza che va salvaguardata e valorizzata.

7.2.3. Da ciò consegue l'esigenza di un forte impegno nel recupero, restauro e conservazione dei centri storici, non solo delle grandi città d'arte, ma anche delle città medio-piccole che hanno una forte identità culturale da preservare e rafforzare.

7.2.4. In secondo luogo, uno sviluppo sostenibile e integrato comporta anche un impegno nella riqualificazione delle periferie, che soprattutto nelle grandi aree metropolitane può costituire l'occasione di uno sviluppo policentrico. Ciò permetterebbe di alleggerire le pressioni sui centri storici, darebbe una precisa funzione e una identità socioeconomica a quartieri oggi degradati.

7.2.5. La necessità di valorizzare la qualità urbana deve trovare una risposta anche nel potenziamento delle nuove tecnologie di telecomunicazioni e trasporti, che integrino le città con il territorio metropolitano.

7.2.5.1. Il Comitato sottolinea l'esigenza di prestare molta attenzione ai problemi delle città periferiche, che sono svantaggiate in termini di competitività globale. Ciò dovrebbe essere riconosciuto chiaramente e di conseguenza dovrebbero essere adottate politiche redistributive che favoriscano la coesione e l'integrazione territoriale.

7.2.6. Il ruolo delle città in una situazione di globalizzazione dell'economia è tanto più rilevante quanto più

[1] GU C 30 del 30.1.1997, par. 6.3.6.

le singole amministrazioni riescono ad organizzare strategie di sviluppo, di dotazione di infrastrutture e di servizi in un'ottica positiva di competitività.

È tuttavia auspicabile che si sviluppino politiche di coordinamento tali da evitare che l'obiettivo dell'«eccellenza economica» sia perseguito a detrimento di quelli di equità sociale e di qualità della vita. La competitività dovrebbe anzi contribuire a trovare soluzioni concrete ad una serie di emergenze sociali, come la disoccupazione giovanile, l'integrazione degli immigrati, il reinserimento degli esclusi.

Un'attenzione particolare deve essere rivolta al problema strutturale della condizione e del ruolo degli anziani, che in tutta l'Unione diverranno sempre più numerosi nei prossimi anni.

In conclusione deve determinarsi un nuovo «senso di cittadinanza», basato sulla partecipazione e sulla solidarietà sociale.

7.2.7. Va favorita con ogni mezzo la circolazione delle «buone pratiche». L'iniziativa dell'audit urbano previsto dalla Commissione può rappresentare una grande occasione, che va ripetuta periodicamente.

7.2.8. Il Comitato riafferma l'importanza che la dimensione urbana deve assumere nella definizione delle politiche comunitarie, in particolare per quanto riguarda la competitività, l'occupazione, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile.

7.2.9. Il Comitato ritiene altresì opportuno dotare le autorità locali delle necessarie competenze per l'elaborazione e l'attuazione dei programmi di sviluppo.

7.2.10. La comunicazione preparata dalla Commissione rappresenta indubbiamente un salto di qualità nell'approccio alla problematica urbana, considerandola una delle direttrici importanti sulle quali le future politiche comunitarie andranno orientate. Tale scelta risulterebbe ancora più decisiva se le riunioni del Consiglio in materia di politiche urbane, dopo il positivo risultato di Noordwijk, venissero formalmente inserite nel calendario annuale, rendendone il lavoro metodicamente strutturato nell'ambito dell'attività del Consiglio stesso.

7.2.11. La politica urbana, pur nell'ambito del principio di sussidiarietà, può costituire un importante punto di incontro delle politiche comunitarie in tema di sviluppo economico e dell'occupazione, politiche delle infrastrutture e delle reti, tutela dell'ambiente, lotta all'esclusione e alla criminalità.

7.2.12. Il Comitato ribadisce ancora una volta l'opportunità e l'urgenza di intervenire sulle cause sociali ed economiche che sono alla base dei più rilevanti problemi della vita urbana, rimodellando i meccanismi di sviluppo urbano e di accesso alle opportunità offerte dal sistema nel suo complesso.

7.2.13. Il Comitato richiama la necessità di realizzare i progetti di sviluppo urbano mediante metodologie di intervento integrate e finalizzate. Richiama inoltre l'esigenza di coinvolgere, nella scelta degli obiettivi, le comunità interessate e di utilizzare, nel loro perseguimento, forme di partenariato.

7.2.14. È importante anche la conservazione delle valenze culturali caratterizzanti ciascuna città. Il rispetto e la valorizzazione di questa ricchezza sono il presupposto per una più forte riaffermazione dell'identità cittadina e del senso di appartenenza, nonché per una più intensa partecipazione.

7.2.15. Per quanto riguarda le risorse da destinare alle città, il Comitato sottolinea l'importanza del ruolo dei fondi strutturali e apprezza l'orientamento della Commissione rispetto alla loro utilizzazione per le problematiche urbane, anche se ritiene di doverne raccomandare una destinazione più esplicitamente mirata verso valenze di sviluppo urbano, raccomandando inoltre di non disperdere l'esperienza di Urban.

7.2.16. Infine, il Comitato auspica che effettivamente le città, anche in seguito alla realizzazione di quanto previsto nella comunicazione della Commissione e con le scelte che verranno fatte nel Forum che si svolgerà nel 1998, rafforzino il loro ruolo di motore dello sviluppo economico, sociale e culturale dell'Unione europea.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS

Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa»

(98/C 95/20)

La Commissione, in data 17 settembre 1997, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sul tema di cui sopra.

La Sezione «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 Olsson, in data 15 gennaio 1998.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 gennaio 1998, nel corso della 351ª sessione plenaria, con 79 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1. Nella Comunicazione su «La promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa» (COM(97) 241 def.) la Commissione illustra le caratteristiche, il ruolo e l'importanza del settore in Europa, sottolineando il ruolo significativo che tali associazioni e fondazioni svolgono in quasi ogni campo dell'attività sociale. Oltre a svolgere un ruolo fondamentale nelle politiche di sviluppo, esse contribuiscono alla creazione di posti di lavoro, promuovono la cittadinanza attiva e la democrazia, forniscono una vasta serie di servizi, rappresentano gli interessi dei cittadini di fronte alle autorità pubbliche, promuovono e salvaguardano i diritti umani. La comunicazione presenta altresì i problemi e le sfide cui deve far fronte tale settore. La Commissione formula infine una serie di raccomandazioni concernenti le iniziative da intraprendere nel settore in questione, a livello sia nazionale che comunitario.

La comunicazione e, di conseguenza, il presente parere non prendono in esame tre categorie specifiche, ovvero i partiti politici, le congregazioni religiose e le parti sociali.

1.2. Nella sessione plenaria di dicembre, il Comitato ha adottato il parere in merito a «La cooperazione con le associazioni di solidarietà sociale come partner socioeconomici in campo sociale». Il presente parere è di più ampio respiro ed illustra le attività svolte comunemente dalle associazioni e dalle fondazioni.

2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato, in quanto organo rappresentativo delle organizzazioni dei cittadini europei, accoglie con favore la comunicazione, da tempo preannunciata, ed apprezza l'approccio positivo adottato dalla Commissione nei confronti delle associazioni e delle fondazioni.

2.2. Secondo il Comitato, alla comunicazione dovrebbero seguire misure concrete.

2.3. Nell'esaminare le associazioni, gli Stati membri, oltre ad avere una diversa concezione del settore in questione, si avvalgono di espressioni diverse. Tali diversità si riflettono anche nelle varie normative. Nella comunicazione si fa uso dell'espressione «economia sociale» che, tuttavia, comprende anche le cooperative e le mutue. In alcuni paesi non esiste una linea di demarcazione tra le attività economiche svolte dalle associazioni e quelle svolte dalle cooperative.

Le associazioni sono per lo più di dimensioni ridotte e dispongono di risorse economiche limitate. Il settore delle associazioni è in gran parte costituito da organizzazioni motivate da ideali che svolgono un ruolo importante nella vita quotidiana della gente.

D'altro canto numerose associazioni svolgono attività economiche su vasta scala. Tali associazioni sono contraddistinte dal fatto che, pur rispettando le leggi del mercato, rimangono al di fuori del mercato medesimo.

2.4. Malgrado le differenze terminologiche e giuridiche, il Comitato desidera sottolineare i principi comuni che contraddistinguono il settore delle associazioni e l'economia sociale, differenziandoli da altri settori di attività.

In base ai criteri fondamentali che caratterizzano le associazioni e le fondazioni, esse devono presentare una struttura democratica, svolgere attività che siano di pubblica utilità o vantaggiose per i propri membri ed operare senza fini di lucro. Il presente parere prende in esame esclusivamente le associazioni che soddisfano ai suddetti criteri fondamentali.

2.5. Le fondazioni analizzate dalla comunicazione sono indipendenti e sono gestite a loro discrezione e nell'interesse pubblico.

Dal momento che tali fondazioni operano in base agli stessi principi che ispirano le associazioni, secondo il Comitato è necessario che si instauri un rapporto di cooperazione.

2.6. In Europa vi sono circa 100 000 [1] fondazioni che dispongono di cospicue risorse da destinare ad

[1] Fonte: European Foundation Centre, 1997.

attività di pubblica utilità, ed in particolare alle associazioni ed alle relative attività operative.

2.7. In vista della CIG le associazioni avevano auspicato che il ruolo del settore venisse esplicitamente riconosciuto nel Trattato. Il Comitato si rammarica che ciò non sia stato fatto, visto che un tale passo avrebbe significato un riconoscimento politico delle attività del settore delle associazioni. Le dichiarazioni adottate ad Amsterdam sulle attività di volontariato [1] e sullo sport [2] tengono tuttavia conto di tale settore.

2.8. Il nuovo Trattato ha introdotto il principio di trasparenza in materia di accesso dei cittadini ai documenti dell'UE. Il Comitato desidera sottolineare l'importanza del settore delle associazioni in quanto consente ai cittadini di beneficiare appieno di tale diritto ed auspica un'applicazione rapida e tangibile del suddetto principio.

2.9. La comunicazione dimostra chiaramente l'importanza delle associazioni e delle fondazioni nell'attuazione delle politiche comunitarie in gran parte dei settori.

Il Comitato reputa pertanto essenziale che le varie istituzioni dell'UE assieme ad altri organismi sostengano e cooperino con le associazioni e le fondazioni.

2.10. In vista dell'ampliamento dell'Unione, il Comitato desidera invitare la Commissione a garantire che i negoziati di adesione tengano conto della situazione delle associazioni e delle fondazioni nei paesi candidati, sia sotto il profilo giuridico sia per quanto riguarda la possibilità che partecipino appieno alla cooperazione europea.

2.11. Considerata la scarsità di informazioni in materia, il Comitato ritiene indispensabile effettuare regolarmente delle indagini allo scopo di valutare lo sviluppo delle associazioni e delle fondazioni in tutti i paesi dell'Unione.

3. **Democrazia e benessere**

3.1. Il Comitato desidera in particolar modo sottolineare l'importanza delle associazioni nel rafforzamento della democrazia in Europa. Esse consentono all'individuo di esprimere le proprie idee, di perseguire attivamente i propri ideali, di svolgere compiti utili e di trovare il proprio posto nella società, di far sentire la propria voce, di esercitare una certa influenza e di produrre dei cambiamenti.

Organizzandosi i cittadini possono usufruire di mezzi più efficaci per esprimere le proprie opinioni in merito a svariate questioni di natura sociale di fronte ai responsabili delle politiche.

Il rafforzamento delle strutture democratiche che esulano dalla sfera parlamentare consente di consolidare e di dare un senso concreto al concetto di Europa dei cittadini.

Il Comitato si pronuncia a favore dell'elaborazione di una Carta europea dei cittadini, già proposta, tra l'altro, dal Forum permanente della società civile.

I cittadini considerano l'operato dei partiti politici e del Parlamento con crescente scetticismo. In collaborazione con altre organizzazioni le associazioni possono contribuire a controbilanciare tale tendenza, nonché a promuovere la democrazia e le iniziative parlamentari.

3.2. La globalizzazione dell'economia e della politica sta spesso allontanando sempre più il processo decisionale dalle persone interessate. In tale contesto le associazioni, grazie ai loro forti legami con la realtà locale, costituiscono un mezzo sempre più importante per salvaguardare la democrazia locale.

3.3. Attraverso tali legami, le associazioni contribuiscono altresì a preservare la diversità culturale che costituisce il fondamento dell'Unione europea.

4. **Occupazione**

4.1. Negli ultimi anni le opportunità lavorative si sono moltiplicate rapidamente nell'ambito del settore delle associazioni europee [3].

Numerose associazioni e fondazioni hanno avviato progetti intesi a combattere la disoccupazione e ad integrare i gruppi più deboli nella società.

4.2. In molti pareri il Comitato ha sottolineato il ruolo che possono svolgere le parti sociali e altri gruppi d'interesse specifico per incrementare l'occupazione [4].

---

(1) N. 38. «La conferenza riconosce l'importante contributo delle attività di volontariato allo sviluppo della solidarietà sociale. La Comunità incoraggerà la dimensione europea delle organizzazioni di volontariato, ponendo particolarmente l'accento sullo scambio di informazioni e di esperienze, nonché sulla partecipazione dei giovani e degli anziani alle attività di volontariato.»

(2) N. 29: «La conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico.»

(3) Secondo uno studio effettuato dalla John Hopkins University, nel 1990 erano 3 milioni gli occupati nel settore delle associazioni in quattro Stati membri dell'UE (Regno Unito, Germania, Italia e Francia).

(4) Cfr. il parere del CES sul Consiglio europeo per l'occupazione — GU C 355 del 21.11.1997, pag. 64.

4.3. Il Comitato accoglie con favore la conferma espressa dal Vertice sull'occupazione del ruolo dell'economia sociale. Nell'ambito dello sviluppo dello spirito imprenditoriale, gli Stati membri si impegnano ad individuare misure atte a trarre vantaggio dalla potenziale creazione di posti di lavoro offerta dall'economia sociale a livello locale ed in quegli ambiti in cui il mercato non soddisfa alla domanda.

In tale contesto e senza alcun vincolo, gli Stati membri devono inoltre cercare modi per ristrutturare i regimi fiscali ed i contributi dei datori di lavoro. Questo potrebbe rappresentare una misura importante per incrementare l'occupazione nel settore delle associazioni.

4.4. Il Comitato invita pertanto gli Stati membri a coinvolgere le associazioni e le fondazioni nella lotta contro la disoccupazione.

5. **Osservazioni di carattere particolare — Stati membri**

5.1. Secondo il Comitato, la normativa concernente le associazioni e le fondazioni dovrebbe continuare a fondarsi sul principio di sussidiarietà. Contemporaneamente il Comitato sollecita gli Stati membri a rivedere i propri regolamenti, a rimuovere gli ostacoli alla varietà ed allo sviluppo di tali organismi.

5.2. Il Comitato invita gli Stati membri a collaborare con le associazioni e le fondazioni al fine di promuovere la loro immagine e ad avvalersi della comunicazione della Commissione come base di discussione nell'esame del ruolo e dello sviluppo di tali organismi. Queste misure nonché il loro impatto dovrebbero formare l'oggetto di una relazione speciale della Commissione da pubblicarsi al più tardi entro il 2000.

Il Comitato sottolinea altresì la necessità di attuare programmi nazionali di ricerca a lungo termine elaborati grazie alla collaborazione tra associazioni/fondazioni, istituti di ricerca e autorità responsabili, e cofinanziati dalle fondazioni e dal settore pubblico.

È essenziale diffondere ampiamente i risultati della ricerca. A tal fine possono dimostrarsi particolarmente utili le iniziative intraprese dal settore medesimo.

5.3. La Commissione raccomanda che gli Stati membri procedano ad una revisione del rapporto tra autorità pubbliche ed associazioni, alla luce del ruolo più significativo assunto da queste ultime.

Il Comitato si oppone tuttavia fermamente a che il settore pubblico scarichi sulle associazioni le proprie responsabilità in materia di servizi sociali di base. Questo sarebbe ammissibile solo in presenza di un partenariato che soddisfi agli obiettivi ed alle condizioni di entrambi le parti. È necessario coinvolgere le associazioni nella fase di pianificazione in modo che possano svolgere un ruolo attivo e influire sul contenuto delle misure che si impegnano ad attuare.

5.4. Il Comitato sottolinea la necessità che il contributo e le entrate derivanti dai servizi e dalle missioni si basino su accordi a lungo termine tra associazioni e fondazioni.

5.5. Dal momento che le associazioni e le fondazioni si distinguono dai tradizionali settori dell'economia e si prefiggono di svolgere attività di pubblica utilità, esse sono sovente soggette a disposizioni fiscali diverse. Le norme sulla fiscalità, oltre ad essere complesse, variano da un paese all'altro. Secondo il Comitato, l'attuale revisione della normativa fiscale degli Stati membri dovrebbe basarsi su un principio fondamentale, ovvero sulla necessità di non sfavorire le associazioni e le fondazioni.

5.6. Il Comitato ritiene che le associazioni dovrebbero rafforzare la propria indipendenza finanziaria incrementando i contributi versati dai membri (tramite, ad esempio, l'adesione di nuovi membri, l'aumento delle quote di adesione e la vendita di beni e servizi ai propri membri) e quelli provenienti da fonti esterne quali il pubblico in generale e le attività economiche.

5.7. Secondo la Commissione, le associazioni e le fondazioni dovrebbero usufruire di un migliore accesso alle risorse dei fondi strutturali.

A livello nazionale esse dispongono di numerose possibilità nel rispetto del principio di sussidiarietà:

6. **Osservazioni di carattere particolare — Livello delle associazioni e delle fondazioni**

6.1. Secondo il Comitato, le associazioni e le fondazioni trarrebbero vantaggio da una maggiore cooperazione a livello nazionale che consentirebbe loro di esprimersi all'unisono su questioni comuni e specifiche del settore.

6.2. Il Comitato sottolinea inoltre la necessità che le associazioni e le fondazioni collaborino con il mondo imprenditoriale, con le organizzazioni che ne rappresentano gli interessi e con le organizzazioni sindacali. Tale collaborazione dovrebbe fondarsi sulla fiducia reciproca e sullo scambio di esperienze in settori quali l'ambiente, la cultura, l'istruzione, la sanità e la protezione sociale.

6.3. Il Comitato invita le organizzazioni e le reti europee non solo a promuovere la propria immagine presso le istituzioni europee e gli Stati membri ma anche a farsi rappresentare in ciascuno Stato membro, ad impegnarsi affinché aumenti il numero dei propri membri nonché a collaborare per accrescere la propria rappresentatività.

6.4. Il Comitato concorda sulla necessità, espressa nella comunicazione, di incoraggiare le associazioni e le fondazioni a cooperare maggiormente a livello europeo ed a trovare misure adeguate a realizzare tali iniziative in collaborazione con la Commissione.

6.5. Il Comitato invita le associazioni e le fondazioni a trarre profitto dai diversi programmi finanziati dall'Unione europea nel campo dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze. L'accesso a tali programmi non dovrebbe essere limitato al personale retribuito, ma andrebbe esteso anche ai membri dei consigli d'amministrazione.

6.6. Il Comitato incoraggia altresì le associazioni e le fondazioni ad avvalersi del programma sul servizio civile volontario europeo recentemente adottato per consentire ai giovani al di sotto dei 26 anni di lavorare come volontari in un'organizzazione, mentre i membri più giovani di quest'ultima fanno altrettanto in organizzazioni analoghe in altri Stati membri.

Secondo il Comitato tale programma dovrebbe fungere da modello per un programma analogo destinato a tutto il personale retribuito ed ai volontari attivi nelle associazioni e fondazioni.

7. Osservazioni di carattere particolare — Livello comunitario

7.1. Il Comitato fa riferimento al parere [1] in merito alla proposta della Commissione sullo statuto dell'associazione europea, nonché al parere sullo statuto della società europea [2] ed invita la Commissione e gli Stati membri a raggiungere quanto prima un accordo in materia.

7.2. Il Comitato osserva che la Commissione sta valutando la possibilità di attribuire carattere permanente al Comitato consultivo delle cooperative, delle mutue, delle associazioni e delle fondazioni (CMAF) allo scopo di migliorare ulteriormente i contatti con l'intero settore per questioni di interesse generale. Bisognerebbe pertanto coinvolgere attivamente le associazioni e le fondazioni di tutti gli Stati membri e di tutti i settori nei lavori di tale comitato.

7.3. Per quanto riguarda le questioni specifiche del settore, è necessario che la Commissione instauri un dialogo costruttivo con le organizzazioni e le reti europee riconosciute e rappresentative.

Il Comitato invita la Commissione ad effettuare una revisione sistematica dei comitati consultivi e di gestione esistenti in seno al sistema dell'Unione allo scopo di stabilire se sia opportuno rappresentare le associazioni e le fondazioni. L'esito di tale revisione andrebbe riferito al CMAF entro la fine del 1998.

7.4. Il Comitato auspica che la Commissione, previa consultazione con le associazioni e fondazioni, elabori piani concreti per la realizzazione pratica degli obiettivi della comunicazione nelle attività quotidiane di tutte le direzioni generali. L'esito della consultazione andrebbe riferito conformemente alla procedura raccomandata al punto 7.3.

7.5. Secondo il Comitato, occorre sviluppare in maniera più approfondita il dibattito tra le parti sociali e le associazioni e fondazioni sul futuro del modello europeo di assistenza sociale, nell'ambito, ad esempio, del Forum europeo sulla politica sociale previsto nel giugno 1998.

7.6. Le associazioni svolgono altresì un ruolo fondamentale in quanto fungono da datori di lavoro. Il Comitato segue con interesse la discussione in corso tra i rappresentanti dell'economia sociale e la Confederazione europea dei sindacati sull'introduzione di un dialogo sociale «volontario» a sostegno del dialogo sociale tra le parti sociali tradizionali attive sul mercato del lavoro.

7.7. La Commissione sta prendendo in esame la proclamazione di uno speciale «Anno europeo delle associazioni e della cittadinanza europea», proposta che il Comitato considera con grande scetticismo. Tale iniziativa andrebbe avviata solo a condizione che i rappresentanti del settore possano aderirvi partecipando ampiamente alla programmazione delle attività a livello nazionale ed europeo.

Che si proclami o meno l'«Anno delle associazioni», si dovrebbe comunque consentire alle associazioni di partecipare attivamente ad altri «anni europei».

7.8. Il Comitato presume che le associazioni e le fondazioni avranno accesso a tutti i programmi UE aperti agli operatori del settore privato.

In tale contesto il Comitato mette tuttavia in luce alcune nuove iniziative di cui si dovrebbe tener conto:

— promozione degli scambi tra associazioni e fondazioni negli Stati membri e nei paesi candidati allo scopo di creare un ampio processo democratico;

— presentazione di programmi volti a combattere la disoccupazione, la povertà e l'esclusione sociale nel quadro delle nuove disposizioni del Trattato sull'occupazione;

— creazione di un fondo di capitali di rischio per l'economia sociale tramite, ad esempio, la cooperazione tra le fondazioni ed il Fondo sociale europeo;

— apertura dei programmi di gemellaggio comunitari al settore delle associazioni.

[1] GU C 223 del 31.8.1992.
[2] GU C 19 del 21.1.1998, pag. 116.

7.9. Il Comitato auspica che nel prossimo futuro la Commissione presenti il programma promesso su cooperative, mutue, associazioni e fondazioni.

7.10. Il Comitato sottolinea la necessità che la Commissione incoraggi le associazioni e le fondazioni ad impegnarsi in una più ampia cooperazione europea. Ciò dovrebbe applicarsi anche ai paesi candidati.

Al fine di garantire un contesto stabile nel lungo periodo, il sostegno andrebbe fornito in base al principio fondamentale secondo cui la cooperazione europea è indispensabile.

Pertanto il Comitato approva la proposta di istituire un fondo speciale per agevolare la cooperazione europea al livello delle associazioni e delle fondazioni. Tale fondo andrebbe affidato ad un comitato di gestione incaricato di tutelare il diritto delle associazioni e delle fondazioni a determinare l'utilizzazione del fondo. Oltre al finanziamento di base, si potrebbe anche ricorrere a stanziamenti d'impegno per effettuare gli studi preparatori relativi a progetti transnazionali, microprogetti, seminari di «networking», visite di scambio ed altre iniziative estremamente innovative.

7.11. Il Comitato insiste sul fatto che, in linea di principio, la Commissione europea permette alle associazioni di rendere «in natura» il contributo che viene loro sovente richiesto per i progetti comunitari, conformemente alla risposta fornita dal Commissario Anita Gradin ad una domanda posta al Parlamento europeo nell'aprile 1997.

7.12. Quanto al tema associazioni e fondazioni-regole di concorrenza, il Comitato ricorda il parere [1] in merito alla «XXIV[a] Relazione della Commissione sulla politica di concorrenza» in cui afferma che «in particolare le iniziative di solidarietà sociale e di volontariato a favore degli emarginati potranno usufruire di aiuti statali e di agevolazioni legislative specifiche». In virtù di una sentenza recentemente pronunciata dalla Corte di giustizia europea, ogni Stato membro è libero di promuovere le attività di questo settore, piuttosto che attività analoghe svolte da imprese di carattere commerciale [2].

7.13. La Commissione ha annunciato proposte relative alle norme comunitarie sull'IVA e ad altre imposte che potrebbero avere ripercussioni significative sulle associazioni e fondazioni.

Il Comitato invita la Commissione a istituire un gruppo di studio che comprenda rappresentanti del settore delle associazioni e delle fondazioni, nonché degli Stati membri, incaricato di trovare soluzioni adeguate.

7.14. La Commissione raccomanda, da un lato, di creare un osservatorio speciale e, dall'altro, di porre organismi esistenti quali BC-Net ed Europartenariati, a seguito di determinate modifiche, a disposizione delle associazioni e fondazioni che cercano dei partner con cui cooperare per progetti su scala europea.

Il Comitato ritiene tuttavia più opportuno sostenere le iniziative delle associazioni e fondazioni grazie ad un accordo speciale con le organizzazioni europee rappresentative, allo scopo di istituire un organismo indipendente legato all'economia sociale. Tale organismo potrebbe fornire un quadro globale delle ricerche effettuate nel settore, autorizzare ulteriori ricerche, raffrontare e pubblicare statistiche annuali aggiornate relative all'importanza, alle attività, agli aspetti economici ecc. delle associazioni e fondazioni. Ad esso verrebbe inoltre affidato l'importante incarico di compilare un glossario relativo al settore che presenti la terminologia e le definizioni utilizzate nel contesto delle associazioni e fondazioni e delle loro attività.

7.15. Il Comitato invita la Commissione a condividere la responsabilità con gli Stati membri, le associazioni e le fondazioni al fine di conseguire gli obiettivi dichiarati nella comunicazione. Entro l'anno 2000 al più tardi bisognerebbe presentare una relazione sui progressi realizzati ed inoltrarlo al Comitato economico e sociale.

---

[1] GU C 39 del 12.2.1996.

[2] Causa C 70/97 Sodemare/Regione Lombardia.

Bruxelles, 28 gennaio 1998.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale

Tom JENKINS