

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>Sessione di dicembre 1999</b>	
2000/C 51/01	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «XXVIII Relazione sulla politica di concorrenza (1998)» .....	1
2000/C 51/02	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate» .....	5
2000/C 51/03	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici», e — alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'atmosfera» .....	11
2000/C 51/04	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Sviluppo degli sbocchi di mercato per i rifiuti di imballaggio dei prodotti alimentari e non alimentari» .....	17

**Prezzo: 24,50 EUR****IT**

(segue)

2000/C 51/05	Parere del Comitato economico e sociale in merito: — alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico», e — alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi» .....	24
2000/C 51/06	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/2/CE relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti» .....	27
2000/C 51/07	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali» .....	28
2000/C 51/08	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1577/96 che istituisce una misura specifica a favore di alcuni legumi da granella» .....	29
2000/C 51/09	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 93/53/CEE recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci » .....	30
2000/C 51/10	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina». ....	31
2000/C 51/11	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Salute e sicurezza sul luogo di lavoro — applicazione delle misure comunitarie e nuovi rischi» .....	33
2000/C 51/12	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 relativa a un piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)» .....	42
2000/C 51/13	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati» .....	48
2000/C 51/14	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: Anno europeo delle lingue 2001» .....	53
2000/C 51/15	Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 81 et 82 del Trattato CE — Programma della Commissione n. 99/027» .....	55
2000/C 51/16	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La sicurezza generale dei prodotti»	67
2000/C 51/17	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Polonia verso l'adesione» .....	74

<u>Numero d'informazione</u>	Sommar <span>io</span> ( <i>segue</i> )	Pagina
2000/C 51/18	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader +)» .....	85
2000/C 51/19	Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone periferiche in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile — URBAN» .....	89
2000/C 51/20	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti di un'iniziativa comunitaria relativa alla cooperazione transeuropea e destinata a favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)» .....	92
2000/C 51/21	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine» .....	95
2000/C 51/22	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa all'immissione sul mercato e all'impiego della somatotropina bovina (BST) e che abroga la Decisione 90/218/CEE» .....	96
2000/C 51/23	Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Strategia forestale dell'Unione europea» .....	97
2000/C 51/24	Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul Funzionamento del Regolamento della Commissione n. 3932/92, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, (ex articolo 85, paragrafo 3) del Trattato a determinate categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni» .....	105

## II

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

### Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «XXVIII Relazione sulla politica di concorrenza (1998)»

(2000/C 51/01)

La Commissione, in data 31 maggio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla «XXVIII Relazione sulla politica di concorrenza (1998)».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bagliano in data 25 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 97 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

1. La «XXVIII Relazione annuale sulla politica di concorrenza» è molto importante, non soltanto perché documenta una eccezionale attività amministrativa e normativa della Commissione, ma anche e soprattutto perché già interpreta — nell'azione e nelle iniziative — la svolta e il cambiamento che caratterizzano ormai con forza la nuova politica di concorrenza comunitaria. Due sono le «chiavi di lettura» di questo rapporto 1998: la prima è l'«ammodernamento», la seconda la «cooperazione»: chiavi di lettura che sono le due linee di forza della visione prospettica che la Commissione assume come scenario di una nuova politica di concorrenza.

1.1. Sia l'azione di controllo sia le iniziative e proposte della Commissione sono nel 1998 già nell'ottica della nuova filosofia della «modernizzazione» che la globalizzazione ormai impone: occorre cioè tenere conto del mondo esterno che evolve e rapidamente cambia, più rapidamente che nel passato. Questa consapevolezza la Commissione l'ha pienamente manifestata già nella nuova impostazione regolamentare e normativa degli «accordi verticali» nonché nella preparazione di un Libro Bianco, altamente innovativo, adottato poi formalmente agli inizi del '99.

1.2. Questa modernizzazione è d'altra parte anche necessaria e urgente — in questa importante e delicata fase di completamento del «mercato unico» — per la forte incidenza

sulla politica di concorrenza degli effetti delle numerose ristrutturazioni in corso nel mercato europeo, conseguenti anche alle crescenti iniziative di fusioni fra imprese. A ciò si devono aggiungere gli effetti positivi, e di grosso stimolo per l'economia comunitaria, derivanti dall'introduzione della «moneta unica» e dagli accelerati processi di liberalizzazione del settore pubblico.

1.3. La strada da percorrere è quindi ben tracciata, in coerenza con il passato ma soprattutto nella prospettiva di rapido e costante adeguamento ai cambiamenti in atto e a quelli a venire: fra questi, prioritari sono i numerosi problemi connessi all'«allargamento» dell'Unione europea. Per far fronte a questi nuovi impegni e maggiori responsabilità è essenziale anche un nuovo modo di concepire e realizzare la «cooperazione», non solo «con» le Autorità e Giudici nazionali e «con» gli Stati membri ma anche «fra» di essi. Tutti i soggetti, in qualche modo coinvolti, devono poter cooperare fra loro nell'ottica di una competizione leale delle imprese sui mercati che la «politica di concorrenza» ha appunto la missione di garantire. Ma ogni prospettiva e ogni azione vanno oggi calate in un «quadro internazionale».

2. La «XXVIII Relazione annuale sulla politica di concorrenza», è preceduta da una «introduzione» che per sommi capi riassume e anticipa il contenuto della Relazione stessa. Ma il tema della cooperazione internazionale viene trattato a parte nella «prefazione» del Commissario Van Miert. Il Comitato interpreta ciò come una sottolineatura particolare — e forte — dell'aspetto internazionale della politica di concorrenza e si augura che questo testo costituisca parte integrante della Relazione e non una cornice, se pure di prestigio e firmata.

2.1. Il Comitato condivide pienamente la decisione di dedicare quest'anno l'introduzione/prefazione al tema dell'azione della Commissione a livello internazionale, e ciò in considerazione della crescente importanza che la dimensione internazionale ha ormai raggiunto. Come riconosciuto dal Commissario, l'esigenza di inserire la politica di concorrenza in una «prospettiva» più ampia corrisponde ad una preoccupazione costantemente manifestata anche dal Comitato.

2.2. È infatti esatto il rilievo che la crescente integrazione dell'economia mondiale dà luogo a una interdipendenza fra i vari Paesi mai riscontrata in passato. Questa interdipendenza non soltanto è ormai diventata uno degli aspetti caratterizzanti dell'attuale fase economica, ma è anzi destinata a crescere sensibilmente con il progredire del processo di globalizzazione, ormai divenuto irreversibile. In questo contesto anche i problemi connessi alla concorrenza assumono necessariamente una dimensione globale. La via della cooperazione internazionale è perciò obbligata.

2.3. La cooperazione con gli Stati Uniti, nel quadro di un accordo che risale al 1991 (in vigore dal '95, precisa il Commissario), conferma che gli accordi bilaterali possono essere molto efficaci. Anche le azioni intraprese ed i risultati ottenuti nella Cooperazione bilaterale in vista dell'ampliamento confermano che la Commissione è sulla strada giusta. Ma il Comitato è d'accordo con il Commissario nel ritenere che occorre al più presto imboccare la strada degli accordi multilaterali. È una strada molto più difficile ma è anch'essa obbligata ed in questa direzione devono essere moltiplicati gli sforzi.

2.4. In questo contesto diventa primario l'obiettivo di «istituire ... un ampio quadro normativo multilaterale che consenta di applicare a livello mondiale un insieme basilare di regole di concorrenza comuni». Il gruppo di lavoro, costituito in seno all'OMC, sta studiando per suggerire l'orientamento migliore. Deve essere incoraggiato e appoggiato con ogni mezzo.

Nel suo «parere» sulla XIX Relazione annuale<sup>(1)</sup> il Comitato concludeva le proprie riflessioni così:

«Anche se il traguardo appare forse lontano, si deve continuare a lavorare per un'internazionalizzazione delle norme antitrust, o per un'armonizzazione (anche parziale o graduale) delle regole del gioco negli scambi internazionali». Quasi un decennio è passato. La politica dei piccoli passi deve adeguarsi all'accelerazione dei tempi.

A questo riguardo occorre oggi una volontà politica più forte. Anche questa è una sfida, che va affrontata con gradualità ma con determinazione.

2.5. Nel frattempo «perturbazioni» e «incertezze» fanno aumentare i «pericoli derivanti dalle pratiche anticoncorrenziali». Nel paragrafo così intitolato, il Commissario fa una affermazione coraggiosa oltre che significativa: «il cosiddetto "capitalismo dei compari" ha fatto sì che la concorrenza fra imprese sia stata spesso disattesa a favore di oscuri accordi che poco hanno a che fare con le forze di mercato. Sono convinto che la conduzione di una politica di concorrenza energica, sia a livello nazionale che internazionale, possa fornire un potente antidoto contro tali tendenze, promuovendo la competitività dell'industria, decentralizzando l'assunzione delle decisioni commerciali, incoraggiando l'innovazione e valorizzando al massimo i benefici per i consumatori».

Il ruolo dell'OMC sarà indispensabile e centrale a questo riguardo. Il Comitato si augura che questa consapevolezza del Commissario uscente sia partecipata totalmente sia dal nuovo Commissario responsabile sia dalla Commissione nella pienezza dei suoi poteri. Non dovrebbe essere più tollerata la fissazione di prezzi attraverso cartelli internazionali, per limitarci al caso più noto, e fortemente incidente sull'economia comunitaria, del petrolio, con effetti negativi anche sulla maggioranza dei paesi in via di sviluppo.

3. L'attività della Commissione nel 1998 è stata molto intensa, a livello sia normativo sia amministrativo, nel quadro di un «programma di ammodernamento del diritto comunitario della concorrenza». Una sfida anche questa. Non si tratta soltanto di sostituire una norma con un'altra. Contro la compartimentazione dei mercati, i cartelli dei prezzi, gli abusi di domini sul mercato, la Commissione ha anche inflitto severe sanzioni. L'«ammodernamento» — che è anche sinonimo di «riorientamento» — consiste, a livello operativo, nel concentrarsi sui casi «che rivestono un reale interesse a livello comunitario». È una politica che ormai si sta consolidando e sviluppando anche in progetti ambiziosi di cambiamento. Il Comitato considera con interesse, e appoggia, l'azione e le iniziative della Commissione in tal senso.

4. La «comunicazione» sulla cooperazione tra la Commissione e le Autorità garanti della concorrenza negli Stati membri sembra dare i primi frutti, nel senso di una effettiva collaborazione (scambio di informazioni sulle notifiche, esame

(1) GU C 60 dell'8.3.1991, pag. 19.

congiunto). Rimane peraltro non risolta la anomala situazione che vede ancora sette Autorità nazionali non legittimate ad applicare gli articoli 81 e 82. Il Comitato insiste a questo riguardo nel sottolineare ancora una volta la necessità e l'urgenza di una armonizzazione delle legislazioni nazionali della concorrenza per l'applicazione degli articoli 81 e 82, presupposto di ogni miglioramento della collaborazione ma soprattutto presupposto per un efficace decentramento. Auspica altresì che questa «armonizzazione» possa comprendere anche i principi ispiratori delle normative nazionali sulla concorrenza.

4.1. Nella Relazione annuale la Commissione dovrebbe dedicare un capitolo (con tabelle di raffronto) alla situazione di applicazione del diritto «comunitario» (oltre a quello «nazionale») della concorrenza in ciascun Paese membro, anche per valutare il grado di effettivo recepimento, e anche decentramento raggiunto. In proposito il Comitato si chiede quali siano gli effetti più dannosi di una insufficiente armonizzazione nei diversi Paesi membri. Occorre tenere presente che i mercati sono ancora segmentati, le diversità nazionali ancora forti, alcune posizioni dominanti nazionali ancora sussistono, con importanti e gravi conseguenze distorsive della concorrenza, effetti distorsivi forse non trascurabili. A questo proposito sarà necessaria una attenta azione di informazione, anche per raggiungere una maggiore trasparenza. L'armonizzazione implica tempo. In attesa di raggiungere traguardi più apprezzabili sarà forse necessario studiare quanto meno specifici strumenti di controllo, sempre per evitare distorsioni o situazioni di ingiustificato privilegio.

5. È proseguito il processo di liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, ma più a rilento in quello dell'«energia». Trattasi di settori che il Comitato considera ad alto potenziale di spinta alla competitività e di consolidamento e dinamismo del mercato interno.

5.1. A questo riguardo la Commissione dovrebbe anche verificare gli effetti complessivi delle liberalizzazioni, e della fine di alcuni monopoli. Ciò non certamente per tornare indietro ma per affinare i controlli e percepire con tempestività nuove tendenze o segnali di cambiamento nonché per tenere sotto controllo le eventuali ripercussioni, alcune volte non secondarie, sull'occupazione. Il Comitato suggerisce che dopo una approfondita indagine «ad hoc», la Commissione pubblichi rapporti periodici di informazione e aggiornamento, che saranno molto utili anche agli operatori economici oltre che alle istituzioni e autorità nazionali.

6. Molto intensa è stata l'attività normativa in materia di «accordi verticali»<sup>(1)</sup>. È stata impostata una vera e propria «riforma» nel quadro della più ampia «riforma» contenuta nel

Libro bianco sulla «modernizzazione» adottato nei primi mesi del '99<sup>(2)</sup>. Si tratta di una anticipazione normativa del nuovo criterio interpretativo delle norme di concorrenza che dovrà privilegiare d'ora innanzi gli aspetti economici rispetto a quelli giuridico-formali. Il Comitato, che ha già espresso il suo «parere» favorevole sulle corrispondenti «opzioni» del Libro verde, sta elaborando un definitivo «parere» al riguardo, riconoscendo comunque fin d'ora alla Commissione una coerenza e una chiara e responsabile visione dei problemi veramente apprezzabile.

7. Nell'applicazione del Regolamento sul controllo delle concentrazioni la Commissione è pervenuta a decisioni importanti, sempre ricche di contenuto documentale, di approfondite analisi e di apprezzabili argomentazioni economico-giuridiche, a supporto delle sue conclusioni.

7.1. Anche a questo proposito il Comitato ritiene però essere giunto il momento di verificare, anche a livello internazionale, gli effetti di queste operazioni, che possono generare nuove forme oligopolistiche, o addirittura di monopolio, con ripercussioni sul mercato comunitario. Il Comitato invita la Commissione a completare il suo «rapporto annuale» includendo anche i risultati delle sue verifiche circa gli effetti degli impegni formali assunti dalle imprese nella I e II fase delle operazioni di concentrazione autorizzate sotto condizione. Con particolare riguardo al mercato del lavoro — che trova sempre molto attento e sensibile il Comitato — non si può dimenticare che gli occupati nei settori tradizionali sono in diminuzione, decimati — da tempo — dall'automazione e — più recentemente — dagli inarrestabili processi di delocalizzazione, cioè dal trasferimento delle fabbriche, in toto o in parte, in Paesi a minor costo del lavoro, conseguente al non rispetto delle norme minime ed essenziali dell'OIL. La politica di concorrenza non può ignorare questi aspetti e deve pertanto arricchirsi e integrarsi — anch'essa attraverso lo strumento della «cooperazione», in primo luogo all'interno stesso della Commissione — affinché l'applicazione delle regole di concorrenza sia il risultato di una vera «politica» comunitaria.

7.2. A tal fine sotto controllo devono essere tenuti anche i singoli mercati dei Paesi membri per evitare che l'attenzione alla dimensione mondiale mortifichi l'importanza — che rimane ovviamente prioritaria — della efficienza, competitività e crescita del Mercato interno. Per l'avvenire molte altre operazioni di fusione e concentrazione sono facilmente prevedibili, e a ritmi accelerati. Questa velocità nei cambiamenti delle strutture di mercato e produttive, all'interno del Mercato unico e all'esterno, richiede altrettanta velocità nell'adeguare norme e controlli.

(1) GU C 270 del 24.9.1999, pag. 7.

(2) COM(1999) 101 def. del 12 maggio 1999.

8. In materia di aiuti di Stato la Commissione si prefigge l'obiettivo «di rafforzare la trasparenza e la certezza del diritto, migliorare l'efficienza del sistema ... intensificare il controllo, in particolare per i casi di aiuti "ad hoc" di entità rilevante e di semplificare il sistema di controllo per i casi meno incisivi». Obiettivo senz'altro da condividere.

8.1. Al riguardo la Commissione ha attuato una intensa attività regolamentare. Un Regolamento volto a codificare i diversi aspetti della procedura di controllo, e rafforzarlo, è stato proposto ed è oggi già in vigore. Sarà senz'altro un utile strumento nella gestione di una politica della concorrenza, circa gli «aiuti di Stato», molto delicata. La Commissione ha comunque sempre dimostrato una serena obiettività e un pragmatico realismo. Anche la innovativa proposta di un Regolamento di abilitazione, per dispensare alcune categorie di aiuti «orizzontali» dall'obbligo di notifica, appare ispirata ad un sano pragmatismo ed è senz'altro da condividere.

8.2. Analoga valutazione positiva il Comitato fa circa la nuova disciplina in materia di formazione. Agevolare iniziative in tema di formazione è fare un investimento sicuro, a medio termine, che tra l'altro costituirà anche un fattore di stabilità sociale ed economica all'interno dei Paesi membri. Ma occorre fare di più. Agevolare ogni iniziativa volta a favorire e stimolare l'occupazione è praticare una «politica» di concorrenza in linea con i tempi e le necessità stesse dell'integrazione europea.

8.3. In linea di principio gli «aiuti» dovrebbero via via ridursi e a questo riguardo il Comitato ha sempre fatto le sue raccomandazioni. Ma il Trattato li prevede nel quadro di una «politica» di concorrenza che è anche strumento per realizzare gli obiettivi di coesione che anche altre politiche comunitarie perseguono.

8.4. Per quanto riguarda la politica regionale la Commissione ha adottato nel marzo 1998 un importante documento: «Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale», che semplifica e aggiorna i criteri di applicazione delle norme del Trattato. Trattasi di un documento condivisibile sia nei principi, sia nei meccanismi di valutazione e controllo.

8.5. Il Comitato non può tuttavia mancare di segnalare ancora una volta la molto differenziata situazione fra i Paesi membri, che continua a contraddire ogni politica di coesione, con ovvie ripercussioni sulla concorrenza.

8.6. Anche il Rapporto annuale sulla concorrenza dovrebbe fare una valutazione, sotto questo aspetto, degli effetti degli «aiuti» comunitari, che si sono moltiplicati nel corso degli

ultimi anni e che rappresentano ormai un montante apprezzabile degli aiuti pubblici in seno all'UE. Si dovrebbe ormai adottare un nuovo concetto di «aiuto pubblico», che includa non soltanto gli aiuti di Stato — a livello nazionale e regionale — ma anche gli aiuti comunitari.

8.7. Discorso a parte deve ancora farsi per i Paesi PECO. La stessa Commissione dice: «Diversamente dalla politica antitrust, l'introduzione del controllo degli aiuti di Stato nei PECO si è rivelata molto più controversa e difficoltosa ... molto resta da fare. ... La priorità più urgente è di creare trasparenza.» (XXVIII Relazione annuale sulla politica di concorrenza, paragrafo 300). La situazione è anche molto differenziata; una situazione limite riguarda l'industria pesante, per l'80 % in mano allo Stato. Il processo di adeguamento sarà lungo. Il Comitato si rende conto di queste situazioni e di queste difficoltà, ma proprio per questo stimola anche quest'anno la Commissione a mantenere un forte controllo su questi problemi e una vigile presenza e forte partecipazione in ogni occasione di contatto o negoziazione.

9. Le «prospettive» della politica di concorrenza, di fronte alla doppia sfida dell'ampliamento e della globalizzazione, possono essere ragionevolmente favorevoli se si prosegue con maggior decisione e incisività nelle azioni di semplificazione e ammodernamento. L'occasione di una riflessione globale, che la proposta di riforma e modernizzazione impone, deve essere utile anche per mettere in essere nuove iniziative volte a favorire l'attività di formazione, le iniziative nei settori più innovativi e di tecnologie avanzate, l'inquadramento di nuove figure professionali.

9.1. Il Comitato è convinto che la forte accelerazione del processo di globalizzazione dei mercati ha accentuato il ruolo dell'innovazione come fattore chiave, e vincente, dei sistemi economici più avanzati, i quali devono contrastare le politiche aggressive dei Paesi di recente industrializzazione basate sul fattore costo. In questo contesto solo la presenza di forti investimenti per l'innovazione può mettere al riparo i Paesi sviluppati dalla competitività basata sul prezzo e sulla crescente qualità dei prodotti dei nuovi concorrenti. Tuttavia, nonostante l'ampia consapevolezza del valore strategico dell'innovazione e delle nuove tecnologie, il Comitato registra un certo ritardo nel cogliere le opportunità di modernizzazione e di crescita ad esse connesse. La politica comunitaria di concorrenza deve cercare gli spazi che le competono per esercitare un ruolo propulsivo e di sostegno e per creare il più favorevole quadro di riferimento alle imprese che devono scegliere, decidere, investire e rischiare. È proprio su questo terreno che la politica di concorrenza si congiunge e si lega con le altre politiche comunitarie.

10. La politica di concorrenza non è solo giudiziaria, di repressione, di controllo. E non è avulsa dalle altre politiche comunitarie. Non deve essere isolata e non si deve isolare. All'interno della Commissione deve crescere la concertazione

e la cooperazione. Bisogna capire il senso del nuovo. La Commissione, attraverso la Direzione Generale della Concorrenza, ha uno strumento collaudatissimo per conoscere e capire i cambiamenti e per «riorientare» in modo coerente e tempestivo tutte le proprie politiche. Le sfide dell'ampliamento,

della globalizzazione, della moneta unica, esigono una politica di concorrenza più rigorosa e nello stesso tempo più lungimirante, nel quadro di una rafforzata e attiva presenza istituzionale della Commissione europea a tutti i livelli internazionali.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, del Trattato CE a categorie di accordi verticali e pratiche concordate»<sup>(1)</sup>**

(2000/C 51/02)

Il Comitato economico e sociale, in data 21 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, secondo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito al regolamento di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Regalado, in data 26 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 100 voti favorevoli e 1 voto contrario, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il progetto di regolamento della Commissione relativo all'applicazione dell'art. 81 (3) del trattato agli accordi verticali, unitamente al progetto complementare di linee direttrici, è il frutto di un lungo processo di riflessione sulla necessità di riformare in profondità la politica della concorrenza in materia.

1.2. Questo processo di revisione è iniziato nel 1997 con la pubblicazione di un Libro Verde sulla politica di concorrenza comunitaria e sulle restrizioni verticali<sup>(2)</sup> a cui ha fatto seguito nel 1998 una comunicazione<sup>(3)</sup> nella quale la Commissione delineava la nuova politica per la cui realizzazione era necessario modificare l'attuale quadro regolamentare attraverso:

- una modifica del regolamento del Consiglio n. 19/65 CEE per estendere i poteri conferiti alla Commissione nell'applicazione dell'art. 85/3 del trattato a categorie e pratiche concordate al fine di attuare il decentramento;
- una modifica dell'art. 4, paragrafo 2, del Regolamento del Consiglio n. 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 85-86 del trattato per consentire alla Commissione di esentare retroattivamente gli accordi verticali quando la notifica abbia luogo in un momento successivo;
- i due Regolamenti n. 1215/99 e 1216/99 sono stati adottati dal Consiglio in data 10/6/99.

1.3. La nuova normativa è destinata a sostituire gli esistenti regolamenti di esenzione della Commissione relativi agli accordi di distribuzione esclusiva (Reg. 1983/83); agli acquisti esclusivi (Reg. 1984/83); al Franchising (Reg. 4087/88); e include altresì la distribuzione selettiva che non era stata finora oggetto di una siffatta esenzione [ad eccezione del settore auto

<sup>(1)</sup> GU C 270 del 24.9.1999.

<sup>(2)</sup> COM(96) 721 def. del 22.1.97 — Parere del CES GU C 296 del 29.9.1997.

<sup>(3)</sup> COM(1998) 544 def. e COM(1998) 546 def., entrambi GU C 365 GU del 26.11.1998. Parere del CES GU C 116 del 28.4.1999.



(Regolamento di esenzione 1475/95) la cui disciplina specifica era stata motivata da complesse ragioni, tuttora valide e al momento in fase di riesame presso la Commissione].

1.4. Il nuovo Regolamento entrerà in vigore il 1° giugno 2000 conformemente all'art. 12, che prorogherà la durata dei tre regolamenti citati dal 1° gennaio 2000 al 31 maggio 2000. Inoltre, gli accordi già in vigore al 31 maggio 2000 che soddisfano le condizioni per l'esenzione stabilite dagli attuali regolamenti (CEE) beneficeranno di un periodo di transizione che si estenderà fino al 1° gennaio 2002.

## 2. Considerazioni generali

2.1. Il Comitato rileva con soddisfazione che la nuova riforma proposta va accolta in linea di principio positivamente poiché si inserisce sostanzialmente nella direzione indicata dal Comitato nel corso dei suoi precedenti pareri sul libro verde e sulle proposte di modifica dei Reg. 19/65 e Reg. 17/62, ivi compresa la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza alle restrizioni verticali che accompagnava le due proposte. Pareri a cui si rimanda per specifici approfondimenti.

2.2. Il Comitato rileva inoltre che la riforma degli accordi verticali proposta, — prima fase — unitamente al Libro Bianco relativo all'ammodernamento delle regole della concorrenza (Art. 81-82)<sup>(1)</sup> — seconda fase — che preannuncia una profonda modifica procedurale basata essenzialmente sulla soppressione dell'onere di notifica e sul decentramento delle suddette regole con la possibilità che le autorità nazionali assumano un ruolo più rilevante di quello finora loro assegnato in materia, trasformano profondamente il sistema che per quarant'anni ha retto la disciplina della concorrenza in materia di intese.

2.3. Sul tema del libro bianco e sulle problematiche connesse alla sua applicazione si rimanda al parere specifico del Comitato in corso di elaborazione sull'argomento. Ciò che preme rilevare è che le riforme previste dal libro bianco sono di fatto in parte già anticipate dalla disciplina degli accordi verticali i quali non sono certamente immuni dai rischi connessi al decentramento, in sede nazionale, dell'applicazione degli artt. 81-82, con il passaggio ad un sistema di eccezioni legali, rischi quali la non uniforme applicazione delle regole, la frammentazione del mercato o, al limite, il rischio di una diversa applicazione della politica della concorrenza negli Stati membri in caso di superamento della soglia del 30 %, dato che le linee direttrici non sono di carattere vincolante.

2.4. Su questi ultimi aspetti il Comitato reitera quanto già espresso nel parere precedente sul principio dello sportello unico in Europa (*one stop shop*) che dovrebbe sempre avere la massima priorità in caso di applicazione decentrata.

2.5. Il Comitato rileva tuttavia con soddisfazione come il nuovo regolamento, in linea generale, confermi la volontà della Commissione di superare il criterio della centralizzazione del controllo con la soppressione della notifica preventiva e di considerare gli accordi verticali non solo tendenzialmente procompetitivi, ma anche, di regola, meno pericolosi di quelli orizzontali laddove non vi sia un grado elevato di potere di mercato da parte del concedente/acquirente. Inoltre viene riconosciuto che una concorrenza interbrand effettiva possa compensare le limitazioni della concorrenza intrabrand (tra distributori della stessa marca).

2.6. La nuova riforma modifica poi sostanzialmente l'attuale interpretazione legalistica estensiva dell'art. 81 poiché, con l'introduzione della nozione di potere di mercato correlata all'ampliamento del campo di applicazione dell'esenzione collettiva e alla semplificazione del meccanismo di notifica degli accordi, sostanzialmente si dilata considerevolmente la libertà di agire degli operatori economici per far fronte con la necessaria flessibilità alla dinamica del mercato attraverso la definizione di accordi operanti in un contesto di ragionevole sicurezza giuridica.

2.7. Le vigenti esenzioni per categoria saranno pertanto sostituite da un unico regolamento quadro che esenterà tutte le restrizioni verticali, fatta salva una cosiddetta lista nera di restrizioni fondamentali a cui non può applicarsi l'esenzione per categoria.

2.7.1. Introducendo una soglia del 30 % basata sulla quota di potere di mercato viene creata una zona di sicurezza che consentirà di distinguere gli accordi che si presumono legittimi — sotto la soglia —, da quelli — sopra la soglia — che pur non essendo necessariamente illegittimi possono richiedere un esame individuale.

2.8. Questo nuovo quadro regolamentare basato su una impostazione di tipo economico in cui gli accordi verticali sono analizzati nel loro contesto di mercato e in base agli effetti prodotti in tale contesto è accompagnato dalle linee direttrici, indispensabili al fine di rendere più trasparente per le imprese la politica della Commissione ai sensi dell'art. 81.

2.9. Il Comitato rammenta che la disciplina della concorrenza non sempre garantisce che quest'ultima si svolga secondo prassi leali. Per scongiurare l'abuso del potere di mercato sarà quindi sempre necessario disporre di un quadro regolamentare efficace applicato da autorità efficienti.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 101 def. del 28.4.1999.

### 3. Considerazioni specifiche

#### 3.1. Campo d'applicazione dell'esenzione per categoria (articolo 1)

3.1.1. Il Comitato nota che il nuovo regolamento di esenzione per categoria consentirà a coloro che hanno concluso accordi verticali, riguardanti fra l'altro la distribuzione esclusiva, l'acquisto esclusivo, la distribuzione selettiva e il franchising, di disporre di maggiore flessibilità e meglio soddisfare le proprie esigenze commerciali, riducendo così la necessità di adeguare tali accordi alle costrizioni delle esenzioni per categoria vigenti. Il Comitato accoglie con favore il fatto che la nuova esenzione per categoria sia stata estesa ad un ventaglio più ampio di attività esercitate dal distributore che comprende la fornitura e/o l'acquisto di beni destinati alla rivendita e la commercializzazione di servizi e beni intermedi.

3.1.1.1. Il Comitato approva inoltre la più ampia definizione degli accordi verticali contenuta nell'ultimo progetto. Definendo il rapporto fra le parti soltanto ai fini dell'accordo a prescindere da altre attività non connesse svolte da una qualsiasi delle due parti, la Commissione assicura che potranno beneficiare dell'esenzione per categoria le parti fra cui intercorre realisticamente un rapporto di tipo verticale.

3.1.2. Il Comitato accoglie inoltre con favore l'inserimento degli accordi verticali fra le associazioni di PMI di distributori, poiché corrisponde a quanto espresso nel precedente parere da esso formulato.

3.1.2.1. Il Comitato rileva tuttavia che, nel caso vi sia il superamento della soglia di fatturato prevista in 50 milioni/euro da parte di un numero limitato di imprese, le notifiche individuali potrebbero ricevere una valutazione positiva.

3.1.3. Il Comitato accoglie con favore il chiarimento (all'articolo 1, paragrafo 3) relativo alla misura in cui gli accordi verticali che comportano restrizioni secondarie riguardanti i diritti di proprietà intellettuale rientrano nel campo di applicazione dell'esenzione per categoria.

3.1.4. Il Comitato ritiene opportuno che nelle Linee direttrici venga meglio precisata la maniera in cui la Commissione intende interpretare il concetto di «concorrente potenziale» e richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di una interpretazione realistica di tale concetto al fine di impedire che numerosi accordi di fornitura industriale cadano al di fuori del campo di applicazione dell'esenzione di categoria.

3.1.5. Il Comitato accoglie con favore il chiarimento in merito al rapporto esistente fra il regolamento in materia di trasferimenti di tecnologia e la nuova esenzione per categoria.

3.1.6. Il Comitato constata che la Commissione si propone di applicare in misura maggiore di prima ai rapporti commerciali di agenzia l'articolo 81, paragrafo 1. Il requisito che

l'agente commerciale non si assuma alcun rischio finanziario o commerciale va al di là delle realtà economiche e porterebbe a enormi perturbazioni nei sistemi di distribuzione di un'ampia gamma di settori dell'economia europea. La stretta delimitazione per quanto riguarda la ripartizione del rischio viene ulteriormente irrigidita dalla «lista nera» delle attività dannose (punto 17).

Il Comitato chiede alla Commissione di rivedere la sua posizione e di procedere in particolare ad una ulteriore chiarificazione per quanto riguarda il criterio di rischio «finanziario e commerciale» in rapporto agli «accordi commerciali di agenzia».

3.1.7. In riferimento agli «accordi de minimis», il Comitato auspica che la Commissione possa dar seguito al riesame previsto dal Consiglio del 4/6/99<sup>(1)</sup>, e in linea con il nuovo approccio agli accordi verticali, basato su criteri economici, proceda a esaminare la non opportunità dell'applicazione di una lista di clausole negative per accordi di importanza minore compresi al di sotto della soglia del 10 % della quota di mercato.

#### 3.2. Quote di mercato (articolo 2)

3.2.1. Il Comitato è lieto di riscontrare che è stata accolta la sua raccomandazione relativa all'introduzione di un sistema a una soglia, fissata al 30 %.

3.2.2. Il Comitato nota inoltre con soddisfazione che la Commissione ha tenuto conto delle sue preoccupazioni in merito alle difficoltà legate al calcolo della quota di mercato e accoglie con favore la risposta alla sua richiesta di inserire linee direttrici apposite, riguardanti le questioni specifiche che emergono nel contesto degli accordi verticali, spingendosi oltre rispetto alla comunicazione della Commissione relativa alla definizione dei mercati rilevanti. Il Comitato esprime soddisfazione anche per l'inserimento della linea direttrice n. 55, che precisa che non verranno inflitte ammende se le parti presumevano in buona fede che la soglia non fosse superata.

3.2.2.1. Secondo il Comitato l'individuazione del mercato rilevante dovrebbe essere meglio esplicitata nell'ambito delle linee direttrici con una serie di esempi significativi che possono aiutare le imprese nella definizione della loro quota di mercato ai differenti livelli regionale, nazionale, europeo.

3.2.3. Il Comitato, su riserva di successivi approfondimenti, rileva in prima analisi, come la complessità della materia trattata richieda di avere linee direttrici che, attraverso un linguaggio facilmente comprensibile e basato su una tipologia di esempi interpretativi delle varie situazioni di mercato, consentano agli operatori di agire con il più alto grado di sicurezza possibile sul mercato.

<sup>(1)</sup> Consiglio del 4.6.1999 — PV n. 8958/99 Add. 1.

3.2.3.1. Ciò vale in particolare per mercati altamente dinamici, in cui può risultare complessa la valutazione autonoma da parte delle imprese sia del mercato rilevante del prodotto sia del mercato geografico. La conseguenza, non auspicabile, potrebbe essere la ricerca delle imprese a cercare rifugio nella notifica per garantirsi la sicurezza giuridica.

3.2.4. Il Comitato riconosce e apprezza lo sforzo fatto dalla Commissione per fornire alle imprese attraverso le linee direttrici uno strumento valido per valutare autonomamente gli accordi e la loro compatibilità con le regole della concorrenza della Comunità europea; tuttavia ritiene che uno sforzo di sintesi e di maggior concentrazione sugli aspetti veramente sensibili sopra richiamati sia non solo auspicabile ma necessaria prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento.

3.2.5. Il Comitato non rileva inoltre nelle guidelines presentate dalla Commissione la creazione di una struttura di rapida consultazione per consentire agli operatori in difficoltà di ricevere risposte precise in merito all'applicazione del regolamento e dei criteri delle linee direttrici.

3.2.6. Il Comitato rileva che il nuovo Regolamento (Art. 2.2) accoglie solo in parte le preoccupazioni espresse nei precedenti pareri sulla necessità di prendere adeguatamente in conto le PMI nel caso di contratti di distribuzione conclusi con un concedente che detenga una parte di mercato inferiore alla soglia e che in assenza di restrizioni fondamentali saranno sottratti ad ogni controllo. Costata pertanto che rispetto alla situazione attuale, fatto salvo il settore auto che ne rimane escluso per le ragioni precedentemente richiamate, le PMI corrono il rischio di veder indebolita la loro posizione contrattuale.

3.2.7. Il Comitato rinnova l'invito alla Commissione affinché provveda ad inserire clausole che limitino, nell'ipotesi considerata, i poteri dei concedenti nei confronti delle PMI della distribuzione o che, quanto meno, offrano a questi ultimi efficaci mezzi di tutela. In questo modo verrebbe altresì tutelato maggiormente il consumatore che, giova ricordarlo, deve poter godere concretamente dei benefici derivanti dagli accordi verticali.

3.2.8. Il Comitato rileva che il progetto di regolamento unico di esenzione per categoria pone fine agli attuali regolamenti di esenzione sugli accordi di vendite esclusive, acquisto esclusivo e franchising.

3.2.8.1. Al fine di non vedere livelli inferiori di protezione per le PMI operanti nell'ambito di accordi disciplinati da questi regolamenti, il Comitato ritiene necessario che le linee guida ricomprendano le specificità che avevano determinato la loro adozione nell'applicazione del nuovo regolamento unico.

3.2.9. Questo affinché alle PMI della distribuzione non vengano imposte obbligazioni suscettibili di aggravare la loro posizione commerciale e vederli eccessivamente dipendenti dal fornitore, come previsto peraltro da alcune disposizioni del Reg. 1984/83 relativo agli accordi di acquisto esclusivo di birra e a quelli dei distributori di benzina. Il nuovo regolamento ponendo tutti i distributori su di un unico piano elimina queste disposizioni riducendo arbitrariamente la tutela economica del rivenditore.

### 3.3. Superamento della soglia del 30 %

3.3.1. Il Comitato esprime particolare soddisfazione per il fatto che la Commissione esclude la presunzione di illegalità per gli accordi verticali che danno luogo al superamento della soglia del 30 %, dichiarando che esami individuali da parte delle autorità non scatteranno automaticamente. Il Comitato accoglie inoltre con favore la politica improntata alla valutazione dei singoli casi in termini economici prestando attenzione non soltanto alla quota di mercato ma anche alla concorrenza fra marche nel mercato. Ciò comporta l'accettazione della riduzione della concorrenza fra marche anche al di sopra della soglia fissata nei mercati concorrenziali e, implicazione altrettanto importante, è un'indicazione che l'attuale riforma degli accordi verticali sarà conforme alle proposte avanzate per l'aggiornamento della politica di concorrenza.

3.3.2. Il Comitato è altresì lieto di riscontrare che non risulta più necessaria la notifica preventiva a titolo precauzionale di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del Regolamento n. 17/62. Autorizzando l'esenzione degli accordi verticali anche su presentazione della notifica in seguito all'entrata in vigore dell'accordo, saranno ridotte le pressioni sulle imprese a provvedere alla notifica in situazioni di secondaria importanza, consentendo alla DG competente in materia di concorrenza di concentrarsi sui casi di maggiore rilievo che si presentano alla sua attenzione.

3.3.3. Il Comitato saluta con soddisfazione la politica della Commissione intesa a incoraggiare la valutazione autonoma da parte delle imprese, auspicando tuttavia che essa resti aperta a pareri informali e crei un giorno una struttura di rapida consultazione a disposizione delle imprese che, per ragioni plausibili, sono incerte in merito alla propria posizione.

3.3.3.1. Ribadisce tuttavia che tale modifica non deve impedire ai soggetti, che dopo una autovalutazione ritengono di aver superato la quota di mercato, la possibilità di notificare immediatamente dopo la conclusione dell'accordo per evitare eccessive vertenze opportunistiche.

3.3.3.2. Desta inoltre grande sorpresa costatare come nelle linee direttrici (55) la Commissione suggerisce di notificare solamente nei casi in cui si verifichi un contenzioso in assenza del quale la «Commissione in materia di applicazione delle regole di concorrenza non darà priorità alle notifiche degli accordi individuali».

### 3.4. Restrizioni fondamentali (articolo 3)

3.4.1. Il Comitato accoglie con favore la riduzione dell'elenco di restrizioni fondamentali.

3.4.2. Il Comitato rileva inoltre con soddisfazione l'esenzione, all'articolo 3, paragrafo a, del prezzo massimo e dei prezzi raccomandati di rivendita dalla restrizione prevista per la determinazione dei prezzi.

Inoltre, ciò comporta che analoghe disposizioni nazionali resteranno valide nell'ambito della futura disciplina giuridica.

3.4.3. Il Comitato rileva altresì come la revisione del «de minimis» sia necessaria per le PMI del franchising, le quali al fine di poter far rispettare l'identità della rete e per avere i mezzi necessari per poter beneficiare di economie di scala, debbono poter avere la possibilità del ricorso a determinate clausole restrittive di concorrenza come ad esempio l'esclusività di approvvigionamento.

3.4.4. Il Comitato apprezza che all'art. 3 b) il regolamento preveda la possibilità per il fornitore di limitare le vendite attive nell'ambito di un territorio contrattuale esclusivo oppure di un gruppo di clienti, fatta salva ovviamente la libertà delle vendite passive.

3.4.5. Al proposito è interessante rilevare come nelle linee direttrici (42) la Commissione consideri in generale che l'uso di Internet a scopi pubblicitari o di vendita sia da considerarsi vendita passiva laddove non è rivolto specificamente verso singoli clienti. Al contrario messaggi di posta elettronica non richiesti dai clienti sono considerati forme attive di vendita.

3.4.5.1. Questa interpretazione, condivisibile, sarà certamente utile anche agli altri Servizi della Commissione che a vario titolo si occupano del commercio elettronico e dell'uso di Internet, non sempre peraltro con una identità di vedute su come disciplinare coerentemente il commercio elettronico.

3.4.5.2. Il Comitato chiede che venga tempestivamente adottata un'iniziativa atta a garantire la certezza del diritto al riguardo.

### 3.5. Restrizioni non fondamentali — Condizione nel quadro del beneficio di esenzione (art. 4)

3.5.1. Il Comitato rileva che in generale la durata dell'esenzione per gli obblighi di non concorrenza è di 5 anni, il che non preclude tuttavia alle parti la possibilità di rinnovo degli accordi siglati. Tale limite di durata non si applica quando i beni e servizi sono rivenduti dall'acquirente in locali di proprietà del fornitore o da questi presi in affitto con conseguente obbligo di non concorrenza per la stessa durata del periodo.

3.5.2. Questa impostazione va approvata poiché in linea generale soddisfa la richiesta del Comitato volta a tener conto del periodo necessario per il ritorno degli investimenti effettuati.

3.5.3. Il Comitato continua tuttavia a nutrire riserve in merito al collegamento fra la possibilità dell'obbligo di non concorrenza per un periodo di un anno a decorrere dalla scadenza dell'accordo, ai sensi dell'articolo 4, lettera b, e il limite di cinque anni previsto per gli accordi di acquisto esclusivo di cui all'articolo 4, lettera a. Se l'acquirente esclusivo può soltanto porre fine al rapporto dopo cinque anni e rifiutare il rinnovo a costo della sopravvivenza nel proprio settore di attività per un anno, i casi di mancato rinnovo saranno relativamente scarsi e il termine massimo di cinque anni sarà più illusorio che reale. L'articolo 4, lettera a, limita l'obbligo di non concorrenza al periodo in cui vengono occupati i locali di proprietà del fornitore o da questi presi in affitto, e ciò deve applicarsi anche al suddetto periodo di cinque anni.

3.5.4. L'obbligo di non concorrenza alla scadenza dell'accordo di cui all'articolo 4, lettera b, sembra spingersi oltre il necessario. Per quanto riguarda i marchi e i diritti d'autore, il diritto d'uso termina allo scadere del contratto. Pur essendo vero che il know-how va tutelato dopo la scadenza del contratto, al fine di proteggerne la riservatezza non è necessario ricorrere all'obbligo di non concorrenza alla scadenza dell'accordo. Ancor più importante è tuttavia il fatto che tale obbligo limita la libertà di iniziativa commerciale del rivenditore non più vincolato da contratto.

3.5.5. Qualora una parte dell'accordo abbia previsto un investimento a lungo termine ai fini della distribuzione, per cui un intervallo di cinque anni risulta insufficiente, la decisione in merito alla possibilità di esenzione di un obbligo di non concorrenza per un periodo di durata superiore va adottata caso per caso.

### 3.6. Separabilità

3.6.1. Il Comitato nota con soddisfazione che la Commissione ha risposto alla sua richiesta relativa all'introduzione di una norma in materia di separabilità. Sancendo la non separabilità delle restrizioni fondamentali, la Commissione ha consolidato il processo di valutazione autonoma delle parti. Stabilendo una procedura di non opposizione si sarebbe invece portato avanti il vecchio e inutile metodo di notifica alla DG competente in materia di concorrenza.

### 3.7. Revoca del beneficio di esenzione (articoli 5 e 6)

3.7.1. Il Comitato condivide l'impostazione secondo la quale la Commissione può ritirare il beneficio dell'esenzione a una o più imprese se può dimostrare (essendo l'onere della

prova a suo carico) che gli accordi conclusi da tali imprese producono un effetto globale negativo sulla concorrenza, anche se il fornitore o acquirente detiene una quota di mercato inferiore al 30 % (Art. 5). Questo potrà fornire maggior protezione alle PMI della distribuzione ed equilibrare meglio il rapporto con il concedente.

3.7.2. Il ritiro del beneficio del regolamento di esenzione potrà inoltre essere fatto dalle autorità nazionali qualora il proprio paese abbia le caratteristiche di un mercato distinto nazionale. In questo caso il ritiro sarà effettivo solo all'interno del paese. (Art. 6)

3.7.3. Le linee guide interpretative degli Art. 5-6 (punto 60 fino a 69) puntualizzano il potere esclusivo della Commissione di revocare il beneficio quando il mercato geografico rilevante è più vasto del territorio di un singolo Stato membro; quando invece il mercato rilevante è costituito dal territorio di un singolo Stato membro, la Commissione e lo Stato membro avranno «facoltà concorrente» di decidere la revoca.

3.7.3.1. Il Comitato si interroga sui rischi di decisioni contraddittorie e di sovrapposizione delle procedure che potranno sorgere in assenza di una applicazione uniforme delle regole di concorrenza comunitarie da parte delle autorità nazionali. Ulteriore inquietudine per la sicurezza giuridica delle imprese sorge altresì in riferimento ai meccanismi di ricorso.

3.7.3.2. Il Comitato desidera ribadire che, nella misura in cui l'articolo 6 consente alle autorità nazionali di revocare il beneficio dell'esenzione per categoria sul proprio territorio, esse devono essere chiamate a fornire garanzie procedurali equivalenti a quelle previste nell'ambito della procedura di revoca della Commissione. Quest'ultima non deve esitare ad avvalersi dei poteri di cui dispone al fine di scongiurare tale rischio.

3.7.4. Una decisione di revoca potrà comunque avere solo effetto ex nunc e non ex tunc quindi l'esenzione dell'accordo avrà validità fino alla data in cui la revoca diventa efficace. Il Comitato non può che essere d'accordo poiché questa impostazione risponde ad una sua precisa richiesta presentata nel parere precedente.

### 3.8. *Disapplicazione*

3.8.1. A giudizio del Comitato, le Linee direttrici dovrebbero meglio chiarire la maniera in cui la Commissione intende garantire un livello accettabile di concorrenza compatibile con la presenza di reti parallele di distribuzione selettiva, tenendo pienamente conto della natura dei prodotti oggetto dell'accordo, che possono richiedere questo tipo di distribuzione. Questo a conferma della nuova politica volta a valutare gli effetti sul mercato degli accordi e non solo sugli aspetti formalistici.

### 3.9. *Periodo transitorio e durata (articolo 12)*

3.9.1. In riferimento al periodo transitorio, il Comitato ritiene che al fine di evitare costi supplementari e il rischio di incertezza giuridica, i contratti in corso, compatibili con le attuali esenzioni di categoria e stipulati prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, dovrebbero poter continuare a sussistere fino alla fine 2001.

## 4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato riconosce alla Commissione di aver recepito nella sua proposta di regolamento in modo significativo le osservazioni e le proposte formulate dal Comitato nei precedenti pareri.

4.2. Le osservazioni generali e specifiche avanzate nelle pagine precedenti sia sul regolamento che sulle linee direttrici sono volte alla ricerca di meglio completare la disciplina di questa materia complessa ma estremamente rilevante per l'integrazione dei mercati.

4.3. L'obiettivo atteso è di avere un quadro normativo semplice e ben definito in cui le imprese possono operare sul mercato con certezza giuridica, in un contesto di concorrenza che offra alle PMI condizioni di crescita, e che consenta al consumatore di godere concretamente dei benefici attesi.

4.4. Il Comitato si felicita pertanto con la Commissione per il lavoro svolto che va in questa direzione.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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

- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici», e
- alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'ozono nell'atmosfera»

(2000/C 51/03)

Il Consiglio, in data 13 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 175, par. 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 15 novembre 1999 (Relatore: Chiriaco).

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 96 voti favorevoli, 2 contrari e 3 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione****1.1. Acidificazione, ozono troposferico ed eutrofizzazione del suolo**

1.1.1. L'acidificazione, l'ozono troposferico e l'eutrofizzazione del suolo sono problemi ambientali interconnessi e di natura transfrontaliera causati dalle emissioni di diossido di azoto (SO<sub>2</sub>), ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), composti organici volatili (COV) e ammoniaca (NH<sub>3</sub>), nonché dai loro eventuali sottoprodotti. L'acidificazione — i depositi di inquinanti acidificanti (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub>) sulla vegetazione, le acque di superficie, i terreni e gli edifici — colpisce le popolazioni biologiche e le foreste, acidifica le acque sotterranee danneggiando i sistemi di distribuzione dell'acqua ed è nociva per gli edifici ed i monumenti. L'ozono troposferico — un inquinante secondario formato per reazione dei precursori come gli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>) e i COV sotto l'effetto della luce solare — è dannoso per la salute umana poiché può nuocere al sistema respiratorio. Inoltre, colpisce singole colture e specie arboree, degrada i materiali edilizi e contribuisce al cambiamento climatico. L'eutrofizzazione, causata dal deposito di composti di azoto (NO<sub>x</sub> e NH<sub>3</sub>), provoca cambiamenti negli ecosistemi terrestri quali modifiche nella composizione degli ecosistemi delle piante e riduzione della biodiversità e contribuisce, assieme all'acidificazione e all'ozono troposferico, al degrado delle foreste.

**1.2. Le due proposte della Commissione**

1.2.1. Le due direttive proposte sui limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici (la Direttiva «LNE») e sull'ozono nell'atmosfera (la Direttiva «ozono») mirano ad affrontare congiuntamente tali problemi ambientali in modo da sfruttare le sinergie ed assicurare un approccio coerente ed efficace dal punto di vista dei costi. Nell'elaborazione delle

proposte la Commissione ha ampiamente consultato gli Stati membri, l'industria, le ONG ed altre parti interessate<sup>(1)</sup>. Purtroppo non sono state consultate le organizzazioni agricole, che pure avranno un ruolo da svolgere nella realizzazione delle misure proposte.

1.2.2. Sulla base di obiettivi ambientali a lungo e medio termine precedentemente stabiliti, la proposta sugli LNE fissa limiti nazionali di emissione per SO<sub>2</sub>, NH<sub>3</sub>, NO<sub>x</sub> e COV, da raggiungere entro il 2010. I valori limite per ciascuno Stato membro sono stati assegnati in base a considerazioni di efficacia dei costi: a causa delle differenti condizioni ambientali (ad esempio relazioni fonti-recettori) e del potenziale di abbattimento, nonché dei differenti costi di implementazione, le riduzioni di emissioni richieste variano a seconda dei paesi («approccio differenziato anziché a tasso eguale»). Gli Stati membri, nell'attuare la direttiva, dovranno valutare quale azione sia la più appropriata nelle loro particolari circostanze ed introdurre misure conseguenti (sussidiarietà). La proposta «LNE», strettamente connessa con la legislazione esistente a livello europeo e la politica ambientale dell'UE (quali la strategia per combattere l'acidificazione adottata dalla Commissione nel marzo 1997 e il pacchetto Auto Oil I), va vista nel contesto del protocollo che riguarda molteplici inquinanti previsto nell'ambito della Convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (CLRTAP), che stabilirà anche limiti nazionali di emissione nell'ambito di gran parte dei paesi UNECE, ivi compresi gli Stati membri dell'UE.

<sup>(1)</sup> Maggiori informazioni e ulteriore documentazione, compreso un rapporto esauriente dei punti di vista degli esperti che hanno partecipato alle consultazioni preliminari organizzate dalla Commissione, sono reperibili nel seguente sito:  
<http://europa.eu.int/comm/dg11/docum/99125sm.htm>.

1.2.3. Se la Direttiva «LNE» riguarda le emissioni, la proposta sull'ozono, che diventerà la terza Direttiva derivata nell'ambito della Direttiva quadro sulla qualità dell'aria adottata nel settembre 1996<sup>(1)</sup>, stabilisce norme di qualità ambientali. La proposta, che risulterà rafforzata dalle riduzioni di emissioni legate all'ozono (No<sub>x</sub> e COV) previste in base alla direttiva «LNE», mira ad introdurre valori-obiettivo (rilevanti a livello locale) per l'ozono troposferico al fine di proteggere la salute umana e la vegetazione, introducendo altresì esigenze di monitoraggio delle concentrazioni di ozono nell'aria ambiente, nonché di informazione del pubblico sui risultati del monitoraggio.

1.2.4. La Commissione dovrà riferire entro il 31 dicembre 2004 al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato di applicazione delle direttive proposte; la sua relazione consentirà una revisione delle disposizioni delle direttive, tenendo conto degli aggiornamenti resi necessari dalla ricerca, dalla messa a punto di nuove tecnologie, dai nuovi dati disponibili e dalle nuove iniziative, avvalendosi di riferimenti statistici più completi, relativi anche alle emissioni naturali e a quelle di origine agricola.

## 2. Osservazioni generali

### 2.1. Valutazione globale

Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di presentare proposte che offrono agli Stati membri un quadro di riferimento, di monitoraggio e di scambio d'informazioni per promuovere ulteriori misure volte alla protezione della salute umana e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Osserva che la proposta di direttiva sugli LNE si prefigge i medesimi obiettivi definiti dagli Stati membri in apertura dei negoziati per un protocollo su molteplici inquinanti nell'ambito dell'UNECE (il cosiddetto «scenario guida» o «guiding scenario»), nonché quelli fissati nella risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia comunitaria per combattere l'acidificazione<sup>(2)</sup>. Il Comitato si rammarica per il fatto che le riduzioni delle emissioni che gli Stati membri dell'UE dovranno concordare nel quadro del protocollo — pur costituendo un passo in avanti nella giusta direzione — saranno probabilmente molto al di sotto degli obiettivi cui fanno riferimento i limiti nazionali di emissione proposti dalla Commissione.

### 2.2. Gli obiettivi proposti

Prima di esaminare gli elementi più specifici delle due proposte è necessario considerare gli obiettivi su cui esse si fondano. Se gli obiettivi qualitativi di lungo termine proposti sono

praticamente indiscussi, risulta invece più controversa la questione della loro traduzione in termini quantitativi nel lungo periodo e soprattutto per quanto riguarda le scadenze intermedie. Questo implica un certo numero di decisioni politiche che saranno in parte dettate dai costi e benefici che si prevede ottenere con le diverse opzioni. A loro volta, i risultati delle analisi di efficacia dei costi e del rapporto costi-benefici, pur essendo valutati in cifre, sono anch'essi in parte determinati da elementi di natura politica. Va inoltre sottolineato che la metodologia per quantificare i benefici in termini di salute umana ed ambiente e per internalizzare i costi dei danni sanitari e ambientali viene costantemente perfezionata e merita attenzione e risorse supplementari. D'altra parte, è evidente che un calcolo basato esclusivamente su considerazioni economiche risulterebbe inadeguato a valutare gli effetti delle misure proposte.

### 2.2.1. Gli obiettivi di lungo periodo proposti

2.2.1.1. L'obiettivo di lungo periodo — per il cui raggiungimento non viene per il momento fissata alcuna scadenza temporale — è di evitare un superamento dei carichi critici (per l'acidificazione e l'eutrofizzazione) e dei livelli critici<sup>(3)</sup> (per l'ozono), nonché di realizzare un'efficace protezione della popolazione dai rischi per la salute derivanti dall'inquinamento atmosferico. Questo obiettivo qualitativo «di riduzione a zero degli effetti nocivi» rientra tra le misure di sviluppo sostenibile e corrisponde agli impegni assunti nell'ambito del 5° Programma d'azione ambientale del 1993<sup>(4)</sup>, recentemente ribaditi dal Consiglio e dal Parlamento europeo<sup>(5)</sup>. Il Comitato condivide tale obiettivo e lo ha ripetutamente sostenuto nei suoi pareri.

2.2.1.2. La traduzione dell'obiettivo qualitativo di lungo termine in termini quantitativi costituisce indubbiamente uno degli elementi cruciali delle proposte in esame. Quanto alla concretizzazione dei carichi critici per l'acidificazione e l'eutrofizzazione, va osservato che sono stati stabiliti in funzione di ecosistemi/Stati membri in base ad una metodologia internazionalmente accettata.<sup>(6)</sup> Gli obiettivi quantitativi di lungo periodo per l'acidificazione e l'eutrofizzazione sono dunque fondati su una solida base scientifica internazionalmente riconosciuta.

<sup>(3)</sup> Carico critico significa una stima quantitativa dall'esposizione ad uno o più inquinanti al di sotto della quale non si verificano, in base alle attuali conoscenze, effetti nocivi significativi su specifici elementi sensibili dell'ambiente. Livello critico significa la concentrazione di inquinanti nell'atmosfera al di sopra della quale possono verificarsi, in base alle attuali conoscenze, effetti nocivi diretti su recettori quali esseri umani, piante, ecosistemi o materiali.

<sup>(4)</sup> Cfr. Capitolo, 5.2, dove si fissa l'obiettivo di non superare i carichi critici per l'acidificazione, mentre non si fa esplicito riferimento all'eutrofizzazione.

<sup>(5)</sup> Cfr. art. 11 (2) della Decisione del 24 settembre 1998 sulla revisione del 5° Programma GUL 275 del 10.10.1998.

<sup>(6)</sup> I carichi critici dovrebbero essere quelli calcolati dal Centro di coordinamento sugli effetti CLRTAP.

<sup>(1)</sup> GUL 296 del 21.11.1996.

<sup>(2)</sup> GUC 167 dell'1.6.1998, pag. 133.

2.2.1.3. Concretizzare le soglie critiche per l'ozono in relazione alla salute umana e alla vegetazione è compito più arduo a causa della mancanza di una chiara soglia «zero» in termini di effetti sulla salute umana. La Commissione reputa tuttavia che il valore indicativo fornito dagli orientamenti sanitari dell'OMS del 1999 ( $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$  in media su un periodo di 8 ore) possa essere assunto come soglia critica, anche se gli orientamenti danno per scontato un certo livello di rischio per la popolazione. Il Comitato ricorda che tale decisione è coerente con il 5° Programma ambiente, il quale prevede che l'Unione europea applichi gli orientamenti dell'OMS. A differenza del settore della salute umana, l'OMS ha stabilito livelli critici per la vegetazione che la Commissione propone come obiettivi di lungo termine. Il Comitato condivide gli obiettivi di lungo termine proposti in relazione alla salute umana e alla vegetazione, considerando anche il fatto che sono appoggiati dal Comitato scientifico sulla tossicità, l'ecotossicità e l'ambiente, da tutti gli Stati membri e dalle ONG ambientali<sup>(1)</sup>.

## 2.2.2. Gli obiettivi intermedi proposti

2.2.2.1. Essendoci un ampio consenso sulla difficoltà tecnica ed economica di raggiungere gli obiettivi «di riduzione a zero del danno» nel prossimo futuro, la Commissione propone una serie di obiettivi intermedi per l'anno 2010. È ovvio che la scelta di tali obiettivi intermedi sarà cruciale per determinare l'ampiezza delle riduzioni delle emissioni, i costi associati ed i benefici ambientali.

2.2.2.2. Il Comitato osserva che l'esercizio di fissazione degli obiettivi intermedi comporta sia una dimensione «economico-tecnica» basata su considerazioni di costi, sia una serie di decisioni «politiche». Senza entrare nei dettagli, si può dire che — assumendo lo scenario della «riduzione massima praticabile» come limite superiore — gli obiettivi intermedi sono stati fissati a livelli tali da evitare che i costi marginali e totali di controllo risultino irragionevoli<sup>(2)</sup>. Tali costi sono calcolati

utilizzando il cosiddetto modello RAINS sviluppato nel contesto del CLRTAP e generalmente accettato dagli Stati membri, come dimostra anche il fatto che vi si è recentemente fatto ricorso nel contesto dei negoziati per il protocollo che riguarda molteplici inquinanti. Tale modello, già in uso da otto anni e continuamente perfezionato, lo sarà ulteriormente, soprattutto nella prospettiva della possibile revisione della direttiva nell'anno 2004 e 2008.

2.2.2.3. A proposito del modello RAINS, il Comitato nota tuttavia che esso probabilmente sovrastima i costi di abbattimento necessari, perché si basa su uno scenario di consumo energetico «pre-Kyoto» ed anche perché considera solo misure di abbattimento tecnico («a valle» o «end of pipe») senza calcolare il potenziale di cambiamenti strutturali quali un'accresciuta efficienza energetica o un migliore uso di fonti energetiche alternative. In questo contesto il Comitato prende atto dell'annunciato «Piano d'azione» per implementare gli accordi di Kyoto<sup>(3)</sup> e reputa che una serie di misure adottate in tale contesto contribuiranno ad una migliore implementazione delle presenti proposte.

2.2.2.4. Anche alla luce di tali fatti, il Comitato sostiene gli obiettivi intermedi proposti dalla Commissione. Per quanto riguarda il valore-obiettivo di  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$  per l'ozono, va osservato che vari paesi sviluppati hanno adottato o programmato norme analoghe. Ad esempio, nel Regno Unito l'obiettivo nazionale è di  $100 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (8 ore), in Svizzera di  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (8 ore) e quello programmato in Canada di  $130 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Gli Stati Uniti, dal canto loro, hanno appena adottato un valore limite di  $160 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Prima facie, questi limiti meno rigorosi negli USA possono dare adito a problemi di competitività (disparità nelle condizioni di concorrenza). Va tuttavia rilevato che, poiché le attuali concentrazioni di ozono sono (in media) decisamente superiori negli USA che non negli Stati membri, in proporzione gli sforzi necessari per ridurre le emissioni sono dello stesso ordine di grandezza.

2.2.2.5. Quanto all'uso di modelli economici quali RAINS, il Comitato desidera aggiungere che, per quanto tali modelli possano essere utili nel guidare i decisori per compiere scelte di politica ambientale con piena cognizione di causa, essi non evitano comunque che delle decisioni debbano essere prese. In precedenti occasioni il Comitato ha sostenuto che è impossibile pretendere una certezza assoluta nella giustificazione tecnica per decisioni in campo ambientale e che, in caso di dubbio, vanno tenuti presenti i principi di politica ambientale sanciti nel Trattato, e soprattutto l'elevato livello di tutela dell'ambiente, il principio «chi inquina paga» ed il principio di precauzione enunciati all'articolo 174, par. 2, del Trattato CE.<sup>(4)</sup>

(1) Cfr. i punti 5.3 e 5.9. della Relazione introduttiva.

(2) In linea di massima, dunque, i benefici stimati (marginali e totali) non sono stati calcolati al momento della fissazione degli obiettivi intermedi. In altri termini, gli obiettivi non sono stati fissati sulla base della «massimizzazione dei benefici totali», approccio che avrebbe implicato la riduzione delle emissioni fino al punto in cui i costi marginali equivalessero ai benefici marginali. Per una descrizione più dettagliata dell'impostazione del modello generale e dei principi per la definizione degli obiettivi vedere i Rapporti intermedi su «Il controllo efficace dal punto di vista dei costi dell'acidificazione e dell'ozono troposferico» predisposti dall'Istituto internazionale di analisi dei sistemi applicati (IIASA). Tali rapporti sono disponibili su Internet nel seguente sito: <http://www.iiasa.ac.at/rains>.

(3) Discorso del Commissario Wallström al Parlamento europeo, Strasburgo, plenaria di ottobre 1999.

(4) Cfr. i pareri del CES sul 4° e 5° Programma d'azione in materia ambientale (GU C 180 dell'8.7.1987 e GU C 287 del 4.11.1992), nonché il parere del CES in merito alla prima direttiva derivata sulla qualità dell'aria (GU C 214 del 10.7.1998).



2.2.2.6. A questo stadio, nessun obiettivo intermedio è proposto per l'eutrofizzazione del suolo. È vero che la Commissione suggerisce di considerare la fissazione di tale obiettivo nell'ambito della revisione prevista per il 2004. La proposta non fornisce tuttavia spiegazioni precise per il rinvio di tale decisione: la Commissione sostiene che come conseguenza dei limiti nazionali di emissione proposti l'area della Comunità colpita dall'eutrofizzazione dei suoli si ridurrà del 30 % circa rispetto al 1990. Il Comitato deplora che la Commissione non abbia proposto un tale obiettivo intermedio distinto per l'eutrofizzazione. Al riguardo va rilevato che il protocollo su molteplici inquinanti ed effetti previsto include tale obiettivo.

### 2.3. I mezzi per raggiungere gli obiettivi

2.3.1. L'analisi svolta dalla Commissione mostra che per raggiungere gli obiettivi intermedi identificati è necessario realizzare una riduzione delle emissioni che vada al di là del cosiddetto scenario di riferimento fondato su un'ipotesi di «business as usual», che incorpora gran parte della legislazione comunitaria esistente o in via di adozione nonché la legislazione ed i piani nazionali pertinenti.

2.3.2. Le riduzioni addizionali di emissioni saranno perseguite nell'ambito dei limiti nazionali di emissione proposti. Tali limiti nazionali, che comprendono anche le riduzioni conseguenti alla legislazione e ai piani inclusi nello scenario di riferimento, sono stati assegnati in base ad una analisi esaustiva della distribuzione più efficace dei costi delle riduzioni tra gli Stati membri, utilizzando di nuovo i risultati del modello RAINS. Il Comitato valuta positivamente questo approccio differenziato per perseguire gli obiettivi intermedi: esso comporta infatti costi minori di un approccio basato su riduzioni a tasso uguale. Va tenuto presente che esso consente inoltre agli Stati membri un margine di flessibilità maggiore per determinare — tenendo conto delle situazioni nazionali specifiche — le misure più adatte a perseguire gli obiettivi assegnati. Il Comitato reputa tuttavia che la Commissione debba svolgere un ruolo di coordinamento attivo per quanto riguarda l'elaborazione e l'aggiornamento da parte degli Stati membri dei programmi nazionali previsti (art. 6) e degli inventari e delle proiezioni delle emissioni (art. 7), allo scopo di garantire una combinazione ottimale di misure di riduzione delle emissioni, di verificarne lo stato di attuazione e di introdurre i correttivi necessari.

2.3.3. La Direttiva «LNE» sarà lo strumento principale per assicurare che gli obiettivi intermedi per quanto concerne l'acidificazione e l'ozono troposferico vengano raggiunti. Per l'ozono, tuttavia, essa sarà integrata dalla Direttiva sulle concentrazioni di ozono nell'atmosfera. Nel presentare questa (terza) direttiva sulla qualità dell'aria, la Commissione adempie agli obblighi stabiliti nella Direttiva quadro sulla qualità dell'aria del 1996. In linea con le disposizioni di tale direttiva, la proposta sull'ozono all'esame stabilisce «valori-obiettivo» per la salute umana e la vegetazione in relazione alle concentra-

zioni (locali) di ozono da raggiungere entro il 2010. Tali valori-obiettivo sono calcolati in base agli obiettivi intermedi fissati per l'ozono (cfr. 2.2.2.). Questo implica che i valori nazionali di emissione assicureranno l'adeguamento ai valori-obiettivo a livello regionale, mentre ulteriori iniziative dovranno essere intraprese dagli Stati membri per assicurare il raggiungimento di tali valori a livello locale — per ridurre cioè le eccedenze generate localmente.

2.3.4. Il Comitato nota che la Commissione ha preso in esame due opzioni per fissare i valori-obiettivo per la salute umana<sup>(1)</sup>, ed è pervenuta alla conclusione che fosse preferibile basarsi sull'obiettivo di lungo termine per l'ozono, cioè sugli orientamenti dell'OMS. Considerando le ragioni esposte al punto 5.3. della relazione introduttiva e tenuto conto del fatto che la maggioranza degli esperti (compreso il CSTEE) ha appoggiato l'approccio della Commissione, il Comitato reputa valido l'obiettivo proposto, soprattutto in termini di benefici per la salute umana.

## 3. Osservazioni specifiche

3.1. Quanto all'individuazione e all'applicazione, da parte degli Stati membri, di misure specifiche per ridurre le emissioni (cfr. art. 6 della proposta «LNE» sui programmi nazionali da elaborare), occorre trarre le conclusioni che derivano dalle opzioni suggerite dai modelli (cfr. il punto 2.5. della relazione introduttiva). Ciò consente di individuare la combinazione più appropriata di misure a livello nazionale nonché le sinergie realizzabili tra i diversi settori. Le misure necessarie comportano il riorientamento degli investimenti e delle innovazioni tecnologiche in direzione dello «sviluppo sostenibile». Esse dovrebbero essere sempre più di natura preventiva, anziché correttiva («end of pipe») e coniugarsi con gli sforzi già in atto in direzione del risparmio energetico, delle energie alternative, di una politica dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché di un incoraggiamento ai metodi produttivi ed ai prodotti «puliti».

3.2. Quanto agli strumenti necessari all'applicazione di tali misure, il Comitato sottolinea il potenziale offerto dagli strumenti finanziari. Se adeguatamente concepiti, prelievi e tasse, compatibili con la legislazione vigente e con le esigenze competitive di un mercato globalizzato, possono rivelarsi strumenti assai efficaci per conseguire obiettivi ambientali<sup>(2)</sup>. Dopo essere stati stabiliti a livello nazionale essi dovrebbero,

<sup>(1)</sup> Cfr. il punto 5.3 della Relazione introduttiva.

<sup>(2)</sup> Cfr., ad esempio, la recente relazione «The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy 1997-1998» (L'uso di strumenti economici nella politica ambientale negli stati dell'Europa settentrionale 1997-1998) pubblicata dal Consiglio nordico dei Ministri (Copenaghen, 1999).

possibilmente, essere coordinati a livello europeo o internazionale. Per lo stesso motivo, bisognerebbe anche considerare il ricorso a incentivi, connessi a prelievi e tasse, per il riorientamento degli investimenti e la promozione delle innovazioni tecnologiche (cfr. 3.1). Occorrerebbe inoltre individuare e progressivamente sviluppare gli incentivi a favore delle aziende che provvedano a sostituire le attività non sostenibili (quelle, ad esempio, che provocano l'acidificazione, la formazione di ozono e l'eutrofizzazione). Infine, il Comitato invita gli Stati membri a esaminare i margini esistenti per accordi (volontari) in materia di ambiente.

3.3. Il protocollo su molteplici inquinanti previsto, che coinvolge i paesi candidati all'adesione, può essere considerato come un punto di partenza per ulteriori future riduzioni delle emissioni da parte di tali paesi, alla fine sotto forma di disposizioni «LNE» da adottare all'atto dell'adesione all'Unione europea, individuando eventuali tappe transitorie. Dato che in tali paesi l'azione che va oltre i requisiti fissati dal protocollo sarà probabilmente molto efficace sotto il profilo dei costi, è lecito chiedersi se non sarebbe opportuno incoraggiare, nell'arco di tempo da oggi al momento della loro adesione, misure addizionali rispetto a quanto previsto dal protocollo.

3.4. Circa la proposta di direttiva riguardante l'ozono, il Comitato accoglie con favore la divulgazione di informazioni aggiornate sulle concentrazioni di ozono (cfr. art. 6). Ritiene tuttavia che la «soglia di informazione», intesa principalmente ad informare gruppi di popolazione sensibili, andrebbe dosata dagli Stati membri in funzione delle situazioni climatiche e geografiche e della frequenza dei superamenti, scendendo, se necessario, anche al di sotto dei  $180 \mu\text{g}/\text{m}^3$  (media di 1 ora) proposti dalla Commissione.<sup>(1)</sup>

3.5. Il Comitato invita inoltre a considerare il ricorso a campagne di educazione e di formazione utili a determinare comportamenti consapevoli e corretti dei cittadini nell'ambito della protezione della salute, dimensione da integrare in tutte le politiche, specie in relazione alle problematiche dell'inquinamento urbano. Iniziative quali la «rete delle città sostenibili», così come le giornate «senz'automobile» organizzate in una serie di città europee, contribuiscono alla sensibilizzazione e ad una migliore comprensione delle misure di limitazione dell'inquinamento in termini di benefici per la salute.

(1) Cfr. le relazioni annuali (per il 1998 e per l'estate 1999) sull'inquinamento provocato dall'ozono troposferico nell'UE. L'estate scorsa i livelli che fanno scattare l'obbligo d'informare la popolazione sono stati superati in quasi tutti i paesi dell'Unione. Le situazioni più critiche sono state registrate in Italia, Grecia, Francia e Spagna, dove i cittadini sono stati informati di un forte inquinamento provocato dall'ozono con una frequenza compresa fra i 68 e i 40 giorni.

3.6. Il Comitato desidera infine sottolineare l'importanza di un'efficace applicazione delle direttive proposte. A tale proposito osserva che le proposte della Commissione (art. 12 della Direttiva «LNE» e art. 13 della Direttiva «ozono») prevedono che gli Stati membri determinino il regime di sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della direttiva in parola. Va da sé che, qualora gli Stati membri stessi non rispettino le direttive, tali sanzioni devono essere integrate dall'intervento della Commissione nel suo ruolo di garante del diritto comunitario.

3.7. Il Comitato prende infine nota, con soddisfazione, del meccanismo di riesame previsto all'art. 9 della direttiva «LNE», basato su relazioni periodiche. Tali disposizioni consentono alla Commissione proposte di modifica dei limiti nazionali di emissione contenuti nell'Allegato I, tenendo conto dei fattori elencati all'art. 9, par.1, (compresi gli obblighi internazionali assunti in relazione al cambiamento climatico). In tale contesto particolare attenzione deve essere prestata all'ulteriore perfezionamento del modello RAINS.

#### **4. Indirizzi per le azioni e i programmi a livello dei singoli Stati membri per la riduzione delle emissioni inquinanti in oggetto**

4.1. Tenendo presente quanto affermato al punto 2.3.2 sull'esigenza di coordinamento attivo dei programmi nazionali, il Comitato propone alcuni indirizzi indicativi di intervento da concretare e verificare nelle diverse situazioni nazionali, regionali e locali. Alcune misure si intrecciano con quelle relative al cambiamento climatico, per le evidenti sinergie che si possono mettere in opera. Su tale approccio il Comitato si propone di approfondire la riflessione nel quadro dei suoi futuri lavori.

##### *1. Riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti*

Premesso che i programmi nazionali e locali nel settore dei trasporti, finanziati da leggi dello stato e delle regioni, devono essere finalizzati di norma all'aumento dell'efficienza energetica, possono essere indicati i seguenti interventi:

- cofinanziamento, nella misura massima, delle misure per la mobilità sostenibile nelle aree urbane e nelle zone individuate dalle regioni (zone a rischio di inquinamento atmosferico). Tali misure potranno comprendere:
  - a) predisposizione e aggiornamento dei piani urbani del traffico, con particolare attenzione alla loro efficacia in termini di riduzione delle emissioni dei gas-ozono;

- b) nelle aree urbane e nelle zone con oltre 500 000 abitanti, applicazione di Sistemi Intelligenti di Trasporto (ITS), realizzazione o potenziamento dei parcheggi di scambio, aumento della capacità di trasporto pubblico con mezzi elettrici/ibridi o a gas, riorganizzazione della distribuzione delle merci anche con incentivi a favore delle imprese per l'utilizzo di mezzi elettrici/ibridi o a gas.
- cofinanziamento dei costi aggiuntivi per l'impiego, nei mezzi di trasporto pubblico e delle flotte pubbliche, di carburanti ad elevata efficienza;
- cofinanziamento dell'acquisto di autoveicoli elettrici/ibridi/a basse emissioni, destinati alle flotte pubbliche e dei servizi di pubblica utilità circolanti nelle isole minori;
- cofinanziamento della produzione e dell'acquisto di veicoli elettrici a due ruote destinati alle Amministrazioni pubbliche ed agli Enti di pubblica utilità.

## 2. Produzione di energia da fonti rinnovabili

Premesso che la produzione di energia da fonti rinnovabili è incentivata anche da altre normative, possono essere indicati i seguenti interventi:

- cofinanziamento della realizzazione di impianti per la produzione di energia con biomasse, preferibilmente integrati con reti di teleriscaldamento;
- cofinanziamento della realizzazione di impianti per l'utilizzazione del «solare termico»;
- cofinanziamento della realizzazione di impianti fotovoltaici per la produzione di energia;
- cofinanziamento della realizzazione di impianti nelle isole minori per la produzione di energia dalla fonte eolica, dal combustibile derivato dai rifiuti solidi urbani e dal biogas.

## 3. Riduzione dei consumi energetici nei settori industriale/abitativo/terziario

Premesso che la riduzione dei consumi energetici è un obiettivo «trasversale» a molti programmi nei settori dell'edilizia pubblica e residenziale, oltreché dell'industria, sono indicati i seguenti interventi:

- cofinanziamento dei programmi per l'uso efficiente dell'energia elettrica, la riduzione dei consumi nelle abitazioni private, negli uffici, negli edifici pubblici e nelle industrie e la riduzione del costo complessivo dei programmi o, per gli interventi sull'extracosto dei prodotti, dell'extracosto.

I programmi potranno comprendere:

- a) effettuazione di diagnosi energetiche;
  - b) interventi sul patrimonio residenziale e assimilati;
  - c) iniziative di «riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio»;
  - d) promozione e diffusione di sistemi di riscaldamento e condizionamento, e di componenti elettrici ad alta efficienza nel settore abitativo, negli uffici e negli edifici pubblici;
  - e) applicazione di componenti elettrici ad alta efficienza nelle industrie.
- cofinanziamento dei costi aggiuntivi dei programmi per l'utilizzo di combustibili innovativi a basso impatto ambientale o per l'uso efficiente dei combustibili nell'industria.

## 4. Riduzione delle emissioni nei settori non energetici

Sono indicati i seguenti interventi:

- cofinanziamento dei programmi di riduzione delle emissioni di ammoniaca dagli allevamenti agricoli.

## 5. Programma nazionale per l'informazione sui cambiamenti climatici

- Cofinanziamento di programmi per l'informazione al pubblico e la promozione delle migliori tecniche e dei comportamenti per l'aumento dell'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni;
- cofinanziamento di programmi di informazione al pubblico, predisposti dai gestori di servizi di trasporto di persone e di merci, finalizzati alla promozione delle modalità di trasporto a maggiore efficienza e minori emissioni;
- cofinanziamento di programmi di informazione al pubblico, predisposti dai gestori degli impianti di produzione di energia con biomasse per la promozione del teleriscaldamento.

## 6. Programma nazionale di ricerca sui cambiamenti climatici

- Realizzazione di un «progetto base» necessario per verificare e certificare lo stato di avanzamento del programma di riduzione delle emissioni, come richiesto dalla Convenzione sui Cambiamenti Climatici, dal Protocollo di Kyoto e dalle decisioni dell'Unione europea, attraverso l'aggiornamento dei dati sulle emissioni, l'archivio nazionale dei dati, le simulazioni numeriche del clima e l'elaborazione dei relativi scenari climatici;
- cofinanziamento di progetti di ricerca applicata per lo sviluppo di tecnologie ad elevata efficienza energetica e a

basse emissioni inquinanti negli impianti a ciclo combinato, negli impianti di cogenerazione industriale e civile, nonché negli impianti di gassificazione di emulsione e residui;

— cofinanziamento di progetti di ricerca applicata per lo sviluppo di tecnologie e modalità di trasporto a basse emissioni.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

### **Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Sviluppo degli sbocchi di mercato per i rifiuti di imballaggio dei prodotti alimentari e non alimentari»**

(2000/C 51/04)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Verhaeghe, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 112 voti favorevoli e un'astensione, il seguente parere.

#### **1. Introduzione**

1.1. Con il presente parere d'iniziativa il Comitato intende apportare un contributo alla discussione attualmente in corso in taluni ambiti comunitari sul riciclaggio dei rifiuti e, in particolare, dei rifiuti di imballaggio, discussione che verte anzitutto sulla prevista revisione della Direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Tale direttiva esamina essenzialmente gli obiettivi in materia di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, attualmente fissati da un minimo del 25 % fino ad un massimo del 45 % del peso degli imballaggi commercializzati. A cinque anni dalla sua introduzione la direttiva ha prodotto risultati positivi sia nella riduzione della quantità di rifiuti di imballaggio non recuperati che nelle modalità di gestione dei rifiuti domestici. I risultati conseguiti indicano che la direttiva, nella sua forma attuale<sup>(1)</sup>, costituisce indubbiamente un primo passo nella giusta direzione. Il presente parere va inoltre inquadrato nel dibattito avviato nell'ambito del Forum sul riciclaggio che ha cominciato i lavori all'inizio di quest'anno e prevede di presentare alla fine del 1999 una serie di raccomandazioni concrete alla Commissione

sul modo per affrontare i problemi dell'industria del riciclaggio nell'Unione europea; il parere va poi considerato nella prospettiva del seguito che la Commissione riserverà a tali raccomandazioni in forma di Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo.

1.2. L'obiettivo non è certamente quello di rifare, neanche in misura minima, il lavoro minuzioso eseguito dal Forum, il quale si occupa soprattutto dei concreti aspetti economici, tecnologici e giuridici del riciclaggio dei rifiuti, né quello di emettere un parere sulla proposta di revisione della Direttiva 94/62/CE, compito che il Comitato assolverà in altro momento. Nel presente parere il Comitato dichiara la propria volontà di trattare le questioni di fondo che determinano gli esiti — i successi ma anche le debolezze — del settore del riciclaggio. È essenziale mantenere un atteggiamento proattivo in materia di riciclaggio dei rifiuti, deliberatamente rivolto al futuro e al necessario sviluppo futuro degli sbocchi, in considerazione dell'esaurimento delle risorse naturali e dell'importanza della salvaguardia dell'ambiente. Tuttavia, il Comitato ritiene fondamentale anche affrontare gli aspetti economici legati al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, dato che il concetto di sviluppo sostenibile comprende tanto gli aspetti ambientali quanto quelli economici.

(1) Si fa riferimento anche al parere del CES formulato in data 24 marzo 1993, sulla proposta di direttiva del Consiglio sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che ha in larga misura determinato la forma attuale della direttiva.

1.3. Nel presente parere vengono affrontati in particolare i problemi legati al riciclaggio dei rifiuti di imballaggio dei beni di consumo, non tanto perché questo comparto<sup>(1)</sup> è quello che presenta maggiori problemi di riciclaggio rispetto agli altri, quanto perché si tratta di una problematica assai complessa e che suscita grande attenzione, considerati il gran numero e la diversità degli attori<sup>(2)</sup> coinvolti. D'altro canto, l'esperienza acquisita nel settore consente di stilare un primo bilancio.

1.4. Il Comitato apporta il proprio contributo alla discussione in questo ambito, forte del suo ruolo specifico di piattaforma di rappresentanza dei diversi attori socioeconomici. Dopo oltre dieci anni durante i quali ha contribuito alla definizione di politiche ambientali in materia di gestione di rifiuti in generale, il Comitato si configura quindi come una sede adeguata per proporre, tramite il presente parere di iniziativa, un approccio consensuale e sostenibile che tenga conto della problematica degli imballaggi e dei relativi rifiuti nella sua globalità.

## 2. I problemi derivanti dal riciclaggio dei rifiuti di imballaggio

2.1. Per ridurre la quantità di rifiuti di imballaggio destinati alla discarica e all'incenerimento senza recupero di energia, si è finora privilegiata la soluzione del riciclaggio, oltre all'impiego di metodi di prevenzione e di riutilizzo. La Direttiva sugli imballaggi 94/62/CE definisce pertanto taluni obiettivi minimi e massimi in materia di riciclaggio da conseguire negli Stati membri. Il recepimento di tale direttiva nelle legislazioni nazionali ha fatto emergere sistemi di raccolta differenziata e di smistamento a valle dei rifiuti di imballaggio che hanno dato un nuovo impulso positivo allo sviluppo delle tecniche e delle attività legate al recupero dei rifiuti di imballaggio, segnando un cambiamento radicale della situazione sui mercati del riciclaggio.

2.2. Infatti, se da un lato non ci si può che compiacere della partecipazione attiva della maggior parte dei consumatori europei invitati a partecipare alla raccolta differenziata ed allo smistamento dei rifiuti, sono stati osservati negli ultimi anni degli squilibri tra l'offerta e la domanda di materiali riciclati come conseguenza dello sviluppo di tale raccolta differenziata. A tutt'oggi la domanda di prodotti ottenuti dalla lavorazione

di materiali riciclati non è aumentata proporzionalmente all'offerta di materiali da riciclare derivanti dalla raccolta differenziata. Ciò vale, in grado diverso, per quasi tutti i materiali da imballaggio. Di fatto, taluni squilibri sono legati ai cicli congiunturali di formazione dei prezzi, mentre altri hanno un carattere più strutturale e sono imputabili allo scarso sviluppo degli sbocchi. Occorre tuttavia distinguere due categorie di materiali da imballaggio: quelli come il vetro, la carta ed il cartone, nonché i metalli, per cui da decenni esistono circuiti di riciclaggio, e quelli come la plastica, per i quali i sistemi di riciclaggio sono apparsi solo di recente.

2.2.1. Lo sviluppo dei circuiti di riciclaggio per i materiali da imballaggio della prima categoria non è nato da preoccupazioni ambientali, bensì era esclusivamente legato all'interesse economico che tali materiali suscitavano, quando la domanda di materiali vergini e di altri materiali riciclati di qualità superiore (quali gli scarti di fabbricazione) era superiore all'offerta. Si sono pertanto organizzate periodicamente raccolte differenziate al fine di soddisfare le esigenze contingenti, che comportavano costi relativamente bassi, trattandosi soprattutto di selezionare l'offerta di rifiuti, ossia di limitarsi a prendere le quantità facilmente disponibili. L'introduzione di sistemi di raccolta differenziata e di smistamento permanenti, motivata da considerazioni di natura ecologica, ha comportato costi di raccolta spesso molto più elevati, un surplus dell'offerta di materiali riciclati rispetto alla domanda ed una caduta dei valori di riacquisto tale che questi ultimi, nonostante le economie risultanti dall'utilizzo di materiali riciclati invece di materiali vergini, non compensano più, nella maggior parte dei casi e complessivamente, i costi delle raccolte differenziate e dell'eventuale smistamento a valle. Tale surplus può addirittura provocare dei valori di riacquisto negativi.

2.2.2. Per quanto riguarda i materiali da imballaggio della seconda categoria, vale a dire la maggior parte dei rifiuti di imballaggio costituiti da materiali plastici, lo sviluppo di attività di riciclaggio è sostanzialmente derivato da preoccupazioni di carattere ambientale e solo in maniera assai marginale dai meccanismi economici del mercato. Se infatti si raffrontano i costi della raccolta differenziata e dello smistamento a valle con il prezzo della materia prima non ancora utilizzata, attualmente il riciclaggio di tali rifiuti di imballaggio spesso non è economicamente giustificato. Le tecniche attualmente impiegate non sempre consentono alle imprese del settore del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio costituiti da materiali plastici di offrire sufficienti sbocchi e valori di riacquisto tali da coprire i costi dei sistemi di raccolta differenziata e di smistamento, non fosse che per rendere tali materiali riciclati competitivi rispetto alle materie prime.

(1) Compresi gli imballaggi primari, secondari e terziari di tali beni di consumo, nella misura in cui svolgono funzioni complementari. In termini di prevenzione questi tre tipi di imballaggio sono spesso considerati un'entità unica. Ad esempio, un aumento del peso dell'imballaggio primario accompagnato da una riduzione del peso dell'imballaggio secondario può comportare una diminuzione del peso complessivo.

(2) Ovvero i poteri pubblici, i cittadini, gli enti locali, i produttori di materiali da imballaggio e di imballaggi, i produttori e distributori di beni di consumo, gli operatori attivi nella raccolta e nello smistamento dei rifiuti, i riciclatori.

2.3. Attualmente il riciclaggio della maggior parte dei materiali da imballaggio comporta un «deficit di catena» («chain deficit») persistente e finanziariamente rilevante. Infatti, se si considerano le attività di raccolta differenziata, smistamento e riciclaggio come anelli delle catene di valore associabili ai materiali riciclati che producono, la somma dei costi di tali attività, una volta detratti i valori di riacquisto, dà molto spesso come risultato un deficit finanziario. In funzione delle modalità di finanziamento dei sistemi di raccolta differenziata e di

smistamento, tale deficit è coperto dal cittadino-consumatore, quando acquista prodotti imballati che fanno parte di un sistema di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, oppure dal cittadino-contribuente, quando paga le tasse relative alla gestione dei rifiuti comunali. I prelievi del tipo «Punto verde»<sup>(1)</sup>, nonché le tasse sui rifiuti, hanno raggiunto proporzioni considerevoli e rischiano molto probabilmente di aumentare nei prossimi anni, quando i sistemi di raccolta differenziata e di smistamento funzioneranno a pieno regime in tutti gli Stati membri.

2.4. Il ricorso a tale sistema di internalizzazione dei costi, che consente di ridurre i danni per l'ambiente, costituisce uno degli strumenti economici di politica ambientale ispirati al principio «chi inquina paga» e volti a modificare il comportamento dei soggetti economici, compresi i consumatori, nel senso di un maggior rispetto dell'ambiente. Il Comitato desidera esprimere l'auspicio di un miglioramento e di uno sviluppo delle attività di riciclaggio, ma invita ad una certa prudenza riguardo alle condizioni economiche ad esse collegate. Al di sopra di una certa soglia del tasso di raccolta differenziata, si può constatare che i costi citati per la raccolta differenziata e lo smistamento a valle dei rifiuti di imballaggio tendono ad aumentare in maniera esponenziale. Il costo per tonnellata aumenta con l'aumento del tasso di raccolta differenziata e con l'inclusione di quantità di rifiuti di imballaggio sempre più marginali. Il rischio sta nel manifestarsi di un'eventuale deriva finanziaria che potrebbe risultare, da un lato, dall'aumento dei costi di raccolta differenziata e di smistamento a valle e, dall'altro, dalla produzione di un volume ingente di materiali riciclati che il mercato non è in grado di assorbire se non con grande dispiego di mezzi finanziari supplementari. Il Comitato ritiene che l'aumento dei costi di gestione dei rifiuti di imballaggio sia inevitabile, ma che debba avvenire in proporzioni accettabili, in relazione con il beneficio<sup>(2)</sup> ambientale atteso.

2.5. Se infine la maggior parte degli Stati membri pubblica delle statistiche e degli indicatori relativi al recupero dei rifiuti di imballaggio, alle quantità di rifiuti di imballaggio destinati alla discarica o all'incenerimento senza recupero di energia, o ai costi che i diversi sistemi messi a punto per il recupero dei rifiuti di imballaggio o il reimpiego degli imballaggi riutilizzabili comportano, occorre constatare che è spesso difficile comparare e aggiungere tali costi, nonostante le disposizioni adottate dalla CE in materia di pubblicazione dei dati statistici. Ciò è dovuto alle diverse definizioni relative agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio, ai metodi di recupero,

nonché ai sistemi di determinazione degli indicatori di recupero dei rifiuti d'imballaggio e agli eventuali metodi di determinazione dei costi. Tale problema determina una certa confusione che non agevola le discussioni sulla problematica del riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio.

### 3. Principi di base e presupposti per la ricerca di soluzioni

3.1. L'attuazione di politiche ambientali e l'impiego di strumenti economici volti a modificare il comportamento degli operatori economici orientandolo verso un maggiore rispetto dell'ambiente costituiscono fenomeni relativamente recenti, le cui conseguenze sono difficili da prevedere, particolarmente in settori molto creativi come quello degli imballaggi e in settori poco o male conosciuti come potevano essere qualche anno fa quelli del trattamento dei rifiuti e del riciclaggio. Oltre all'aumento del riciclaggio e delle altre forme di recupero dei rifiuti di imballaggio, la Direttiva 94/62/CE ha determinato i seguenti effetti positivi:

- l'introduzione nel settore degli imballaggi di innovazioni tecniche, quali la riduzione del peso degli imballaggi, l'incorporazione dei materiali riciclati, ecc.;
- una maggiore conoscenza e trasparenza dei settori del trattamento dei rifiuti e del riciclaggio (in termini di statistiche, aspetti finanziari e logistici, ...);
- una sensibilizzazione del cittadino per quanto riguarda l'impatto dei rifiuti (di imballaggio) sull'ambiente.

3.2. Alla luce di queste nuove conoscenze e dell'esperienza acquisita nel corso degli ultimi anni, si dimostra utile, se non necessario, adattare la politica da seguire in materia di recupero dei rifiuti di imballaggio in funzione delle possibilità e degli errori accertati. Le necessarie correzioni saranno apportate tanto più rapidamente quanto più le parti interessate si dimostreranno disponibili ad avviare un dialogo sul futuro impostato sugli obiettivi da conseguire<sup>(3)</sup>.

3.3. Gli imballaggi non sono fini a se stessi e non vanno considerati in maniera isolata dalla coppia prodotto-imballaggio che formano con il contenuto e le diverse modalità di consumo di quest'ultimo. Gli imballaggi si evolvono costantemente in funzione dei bisogni dei numerosi soggetti interessati che intervengono nelle diverse fasi della catena di produzione, distribuzione e consumo dei prodotti. Essi contribuiscono in maniera determinante al livello di qualità della vita di cui beneficiamo attualmente in quanto consumatori. Le funzioni che assolvono sono indispensabili e molteplici: conservazione, igiene, protezione, sicurezza, informazione, comodità, ecc.

(1) I prelievi del tipo Punto verde derivano da un sistema di finanziamento che include nel prezzo del prodotto imballato venduto al consumatore una tassa già pagata dal fabbricante del prodotto o dal responsabile della commercializzazione. Esempi di sistemi Punto verde: DSD (Germania), Eco Emballages (Francia), FOST Plus (Belgio).

(2) Per beneficio ambientale si intendono i vantaggi derivanti dalla riduzione dell'inquinamento o dei fattori nocivi che derivano, nei fatti, dall'assenza di gestione ambientale.

(3) A questo punto il Comitato ritiene anche opportuno precisare che, sebbene tutte le attività legate al riciclaggio siano in generale considerate più favorevoli all'ambiente rispetto ad altri metodi di recupero, non esiste ancora un metodo di verifica, riconosciuto da tutti, in grado di dimostrare tale assunto con certezza assoluta.

3.4. Il Comitato riconosce che è difficile conciliare, da un lato, l'evoluzione dello stile di vita contemporaneo e delle abitudini di consumo e, dall'altro, una politica ambientale orientata verso la prevenzione. Il numero di componenti dei nuclei familiari tende a diminuire, per cui cresce il bisogno di porzioni di generi alimentari più esigue, e quindi di una quantità maggiore di imballaggi. L'invecchiamento della popolazione determina la domanda di beni più facilmente utilizzabili, il che va spesso di pari passo con l'uso di imballaggi di uso sempre più agevole. Tanto le donne quanto gli uomini esercitano attività professionali che li portano fuori di casa e ciò giustifica la domanda crescente di prodotti già preparati e quindi spesso con una quantità maggiore di imballaggi. I produttori di imballaggi devono affrontare oggi una nuova sfida derivata da tali evoluzioni sociologiche, inserendovi iniziative a favore di una tutela ambientale orientata verso la prevenzione.

3.5. L'impatto dei rifiuti d'imballaggio sull'ambiente ha assunto dimensioni tali da rendere assolutamente indispensabile un'azione al riguardo. In tal senso, la priorità va attribuita all'obiettivo ecologico. Il principio dello sviluppo sostenibile deve fungere da «motore» nella ricerca di soluzioni al problema del riciclaggio dei rifiuti d'imballaggio. Le soluzioni da adottare devono promuovere una crescita economica rispettosa dell'ambiente naturale ed umano delle generazioni presenti e future. Occorre pertanto soddisfare, sotto il profilo dell'accettabilità e della sostenibilità, i criteri economici, ambientali e sociali e non bisogna trascurare il ruolo degli imballaggi nella protezione della salute umana.

3.6. Va sottolineata altresì l'importanza dell'istruzione e della formazione dei consumatori di oggi e di domani. I consumatori saranno in grado di apportare un contributo positivo solo se consapevoli dell'importanza del problema ambientale costituito dai rifiuti di imballaggio e se dispongono dei mezzi che consentiranno di effettuare delle scelte corrispondenti alle loro aspirazioni.

3.7. Il Comitato sottolinea la necessità di mettere a punto una politica ambientale in grado di garantire nel lungo periodo non solo un elevato livello di protezione dell'ambiente, ma anche la redditività economica del settore del riciclaggio senza ricorrere ad un sistema di sostegno finanziario permanente per i materiali riciclati. Occorre infatti considerare che, nel lungo periodo, i rifiuti di imballaggio rappresentano un giacimento di materie o una fonte di energia che potrebbe sostituirsi in misura maggiore a talune risorse naturali attualmente utilizzate come materie prime o combustibili. La competitività di tali rifiuti sarà garantita nel momento in cui il prezzo delle risorse naturali internalizzerà tutti i costi ambientali legati al loro impiego.

#### 4. Alcune soluzioni possibili

4.1. Per risolvere in modo strutturale i problemi posti dalla mancanza di sbocchi per i materiali da imballaggio provenienti dalla raccolta differenziata e dallo smistamento, il Comitato

propone varie disposizioni complementari mediante la creazione di un programma di azioni inteso a promuovere lo sviluppo degli sbocchi per i materiali riciclati (punto 4.3). Parallelamente all'attuazione di questo programma, sottolinea la necessità di integrare gli aspetti economici nelle politiche ambientali degli Stati membri in materia di rifiuti di imballaggio e di privilegiare gli approcci che consentono di raggiungere un «ottimo ambiente-economia» (punto 4.2).

#### 4.2. La ricerca di un ottimo economia-ambiente in materia di gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio

4.2.1. Nel quadro dell'attuazione di una politica ambientale basata su un sistema di internalizzazione dei costi ambientali e in base alla nozione di sviluppo sostenibile, il Comitato ribadisce l'opportunità di ricorrere a metodi di analisi intesi a determinare un ottimo economia-ambiente<sup>(1)</sup>. L'impiego di analisi di tipo «costo-efficacia» consente di realizzare una combinazione di tecnologie e di metodi di gestione (prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico) per conseguire una riduzione massima, con un costo minimo, degli effetti nocivi derivanti dall'impiego di imballaggi e dalla gestione dei rifiuti di imballaggio.

4.2.2. L'impiego di analisi «costo-efficacia» consentirebbe agli Stati membri di giudicare e scegliere meglio i metodi per la prevenzione e la riduzione dei rifiuti di imballaggio al fine di conseguire gli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria. La combinazione ottimale delle tecnologie e dei metodi, in termini di «costo-efficacia», dipende essenzialmente dai seguenti fattori:

- le contingenze locali che contraddistinguono ciascuno Stato, regione o comune (4.2.2.1);
- le fluttuazioni congiunturali (4.2.2.2);
- il fatto che per ciascun materiale di imballaggio esiste un metodo di recupero legato alle sue caratteristiche tecniche e allo stato delle tecnologie in quel momento (4.2.2.3).

4.2.2.1. Ciascuno Stato membro, ciascuna regione, e addirittura ciascuna località, presenta in termini geodemografici, di tradizioni in materia di consumo, di attività turistiche, di fabbisogno di materie prime (secondarie) e di combustibili, ecc., delle caratteristiche tali da rendere più interessanti taluni metodi di recupero rispetto ad altri, sul piano tecnologico, ecologico ed economico: occorre privilegiarli nel rispetto delle attuali norme ambientali ed evitare di adottare metodi uniformi

<sup>(1)</sup> Rispetto all'analisi «costi-benefici», l'analisi «costo-efficacia» costituisce un metodo più recente che presenta il vantaggio di non puntare alla quantificazione dei danni ambientali e alla loro espressione in termini monetari, che costituiscono invece delle tappe dell'analisi «costi-benefici» i cui risultati sono contrassegnati da notevoli incertezze.

che non consentono di trarre vantaggio dalle opportunità che si presentano a livello locale. Questa assunzione di responsabilità sul piano locale deve realizzarsi nella più completa trasparenza per tutte le parti interessate: consumatori, distributori, produttori e responsabili del recupero. Bisognerebbe pertanto applicare il principio di sussidiarietà alla scelta dei metodi che rientrano nella combinazione ottimale per conseguire gli obiettivi di recupero dei rifiuti di imballaggio.

4.2.2.2. In funzione delle fluttuazioni congiunturali dei valori di riacquisto, può essere giustificato cambiare temporaneamente metodo di recupero per un materiale, nel rispetto delle norme ambientali in vigore, allo scopo di «fluidificare» il mercato e di evitare fluttuazioni troppo accentuate dei valori di riacquisto.

4.2.2.3. Sul piano tecnico, in base allo stato della tecnologia, esistono modalità di recupero che meglio si adeguano a ciascun tipo di materiale da imballaggio. A tale proposito è necessario distinguere chiaramente i materiali di origine inorganica (minerale) da quelli di origine organica. Materiali inorganici sono il vetro, l'acciaio e l'alluminio. Le loro caratteristiche fisico-chimiche ne consentono il riciclaggio pressoché infinito, senza perdita di materia e senza rischi sanitari. La situazione non è comparabile per quanto riguarda i materiali di origine organica, che siano a base di cellulosa come la carta e il cartone oppure a base di sostanze sintetiche come le materie plastiche, essenzialmente derivate da idrocarburi. Infatti, con le tecniche attualmente in uso, tali materiali pongono dei limiti al riciclaggio: si degradano nel corso dei successivi processi di riciclaggio e l'impiego dei loro materiali riciclati può presentare rischi per la salute. Essi hanno invece un potere calorifico molto elevato, in particolare le plastiche derivate da idrocarburi<sup>(1)</sup>, per le quali il recupero di energia costituisce un'alternativa al riciclaggio che sarebbe anche opportuno promuovere, sullo stesso piano dei metodi di recupero quali il compostaggio o la biometanazione, adatti alla carta e al cartone, nonché a talune plastiche.

#### 4.3. Programma di azioni per lo sviluppo degli sbocchi per i materiali riciclati derivati da rifiuti di imballaggio

4.3.1. Il Comitato propone di creare un programma di azioni a riprova della sua volontà di sostenere e incoraggiare il riciclaggio dei rifiuti di imballaggio in una prospettiva partecipativa, che coinvolga cioè tutti gli operatori della catena di produzione, utilizzo e smaltimento degli imballaggi, e che nel contempo tenga conto dei vincoli economici ai quali tali soggetti sono sottoposti. Tale programma di azioni prevede i seguenti punti:

(1) Tale metodo si inserisce in maniera eccellente nel ciclo vitale delle materie plastiche, le quali nascono per lo più da un combustibile (petrolio), vengono successivamente trasformate in materiale da imballaggio, e nella fase finale si trasformano nuovamente e in modo agevole in combustibile. Il recupero energetico dei rifiuti d'imballaggio plastici consente di economizzare risorse naturali non rinnovabili, beneficiando nel contempo delle possibilità di sviluppo assai rilevanti e dei vantaggi che gli imballaggi plastici offrono ai consumatori. Ciò è possibile solo a condizione che l'intero processo si svolga in modo rigorosamente ecocompatibile, ovvero nel rispetto delle norme ambientali più adeguate.

- un maggiore sostegno alla ricerca, all'innovazione e allo sviluppo di nuove applicazioni in materia di recupero dei rifiuti di imballaggio (4.3.2);
- l'individuazione e lo sviluppo di nuovi mercati per i materiali riciclati (4.3.3);
- la definizione di norme CEN per i materiali riciclati (4.3.4);
- una maggiore responsabilità delle diverse imprese produttrici di materiali da imballaggio (4.3.5);
- lo sviluppo di un dialogo costruttivo con i consumatori-cittadini (4.3.6);
- il miglioramento continuo del sistema di monitoraggio statistico dell'Unione europea (4.3.7).

Il Comitato ritiene opportuno favorire gli incentivi (detrazioni fiscali, sistemi di ricompensa per i consumatori, ecc.) invece di misure coercitive o repressive, sia nei confronti delle imprese interessate dalla problematica degli imballaggi di beni di consumo, sia nei confronti dei consumatori-cittadini.

#### 4.3.2. Un maggiore sostegno alla ricerca, all'innovazione e allo sviluppo di nuove applicazioni in materia di recupero dei rifiuti d'imballaggio

4.3.2.1. Occorre ottimizzare l'intero processo di imballaggio: dalla progettazione dell'imballaggio fino al recupero del rifiuto d'imballaggio. Sarebbe opportuno coinvolgere tutti i protagonisti interessati, in particolare le università e le strutture di tipo associativo, per tradurre le idee e le aspirazioni in azioni e, se necessario, ottenere le modifiche di comportamento auspicabili ed accettabili. Dal punto di vista socioeconomico, l'attuazione di nuove applicazioni può creare nuovi posti di lavoro che apportano un effettivo valore aggiunto, contribuendo alla crescita economica dell'Unione europea.

4.3.2.2. Il Comitato propone inoltre che tutti i nuovi sviluppi tecnici in materia di imballaggi e di materiali da imballaggio siano accompagnati da una valutazione quantitativa e qualitativa del loro impatto ambientale e che vengano adottate tutte le misure atte a garantire che il loro smaltimento finale non presenti alcun pericolo per l'umanità di oggi e per le generazioni future.

#### 4.3.3. L'individuazione e lo sviluppo di nuovi mercati per i materiali riciclati

4.3.3.1. Il Comitato giudica necessaria l'attuazione di una politica proattiva allo scopo di individuare e sviluppare nuovi mercati per i materiali riciclati. Propone diverse linee di intervento:

- il finanziamento di progetti intesi allo sviluppo di applicazioni industriali che costituiscano degli sbocchi per i



materiali riciclati nel quadro dei programmi di sviluppo sostenuti dall'Unione europea, sia nel settore della ricerca (Quinto programma quadro) che in quello delle nuove applicazioni.

- La revisione dei criteri normativi ingiustificati che pregiudicano l'impiego dei prodotti fabbricati a partire dai materiali riciclati. Il Comitato reputa utile che tutti gli Stati membri compilino l'inventario dei prodotti per i quali esistono diversi criteri<sup>(1)</sup> di tipo normativo all'incorporazione di materiali riciclati, che rappresentano altrettanti ostacoli non giustificati da ragioni di sicurezza o igiene. Sarebbe poi opportuno, sulla base di tale inventario, quantificare gli sbocchi potenziali per i materiali riciclati e stabilire contatti con le autorità normative competenti per ottenere la revisione qualora fosse giustificata.
- L'impiego di beni e di imballaggi fabbricati a partire da materiali riciclati per tutte le istituzioni pubbliche operanti a livello locale, nazionale e comunitario, con la pubblicazione di un attestato rilasciato da un'agenzia competente.

#### 4.3.4. La definizione di norme CEN per i materiali riciclati

4.3.4.1. Il Comitato sottolinea la necessità di disporre di norme standard, emanate dal CEN, al fine di garantire la qualità costante dei prodotti che contengono materiali derivati da un processo di riciclaggio.

#### 4.3.5. La responsabilizzazione delle diverse imprese del settore dei materiali da imballaggio

4.3.5.1. Nel presente contesto, l'espressione «imprese del settore» comprende i produttori di materie prime, i fabbricanti di materiali da imballaggio e di imballaggi, i loro utilizzatori, nonché le imprese di riciclaggio e gli operatori degli scambi commerciali. In relazione all'approccio suindicato, il Comitato sostiene altresì la necessità di attribuire una responsabilità maggiore a ciascuna impresa del settore dei materiali di imballaggio seguendo l'approccio basato sul ciclo di vita<sup>(2)</sup> ed una visione globale che comprenda gli aspetti economici, ambientali e quelli legati alla salute. In tal modo, ogni comparto, tenendo conto delle proprie specificità e possibilità sul piano tecnologico, ecologico ed economico, avrebbe il compito di predisporre un programma proattivo e accettabile dei metodi di prevenzione e di recupero per raggiungere gli obiettivi della direttiva, evitando il verificarsi di un'offerta eccessiva, fenomeno che colpisce, nei periodi di bassa congiuntura, gli enti locali e/o le organizzazioni che hanno messo a punto dei sistemi di raccolta differenziata e di smistamento.

<sup>(1)</sup> Numerosi processi di riciclaggio innovativi sono stati abbandonati a seguito della mancanza di sbocchi per i prodotti così ottenuti, principalmente per ragioni di mancato rispetto di norme, spesso stabilite dall'uso, enunciate nel capitolato di oneri e non necessariamente giustificate da motivi di sicurezza o di igiene.

<sup>(2)</sup> Dalla scelta dei materiali fino ai metodi che consentono di evitare che l'imballaggio si trasformi in rifiuto.

#### 4.3.6. Lo sviluppo di un dialogo costruttivo con i consumatori-cittadini

4.3.6.1. Tra le disposizioni da adottare ve n'è una che rappresenta il necessario complemento di tutte quelle menzionate sopra: il dialogo costruttivo con i consumatori-cittadini, dato che questi ultimi condividono la grossa responsabilità di effettuare oggi delle scelte che le generazioni future non dovranno rimpiangere. Per scegliere con perfetta cognizione di causa occorre disporre di informazioni chiare ed obiettive concernenti tutte le opzioni possibili in materia di gestione degli imballaggi: prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero di energia e dei costi associati. Ciò presuppone la messa a punto di un sistema di formazione permanente che inizi nell'infanzia con l'obiettivo di coinvolgere i cittadini il più presto possibile e per tutto l'arco della vita. A quanto pare, il mondo dell'industria, i pubblici poteri e i mezzi di comunicazione hanno ancora molta strada da compiere in questo senso. Benché la problematica degli imballaggi e dei relativi rifiuti non sia affatto semplice da spiegare, i consumatori-cittadini ricevono troppi messaggi contraddittori e hanno l'impressione di non essere sufficientemente ascoltati quando si pronunciano circa gli imballaggi che ritengono spesso superflui e talvolta potenzialmente ingannevoli. Solo un dialogo costruttivo consentirà di elaborare soluzioni creative tali da rispondere alle loro crescenti aspirazioni in campo ambientale. Ancora una volta la trasparenza è una condizione essenziale per l'efficacia di tale dialogo. Vi è bisogno di trasparenza a livello dei prezzi da pagare, delle componenti dei costi e dei meccanismi del mercato e per quanto riguarda le minacce ambientali (consumo di risorse naturali, inquinamento del suolo, dell'aria e dell'acqua), compresi i rischi per la salute.

#### 4.3.7. Il miglioramento costante del sistema di monitoraggio statistico dell'Unione europea

4.3.7.1. Per migliorare la qualità e la comparabilità delle statistiche pubblicate dagli Stati membri, il Comitato raccomanda di precisare i metodi di misurazione o, se necessario, di definirne di nuovi e di costituire una banca dati che contenga anche gli aspetti socioeconomici legati al recupero dei rifiuti di imballaggio. D'altra parte, il Comitato incoraggia l'impiego di strumenti di analisi, quale l'analisi del ciclo di vita degli imballaggi, accompagnata dall'analisi della «catena di valore» dei diversi metodi di recupero, che consentirebbe di riconoscere il valore relativo<sup>(3)</sup> delle diverse strategie applicate dagli Stati membri alla gestione dei rifiuti di imballaggio, sia sul piano economico che su quello ambientale. L'Agenzia europea dell'ambiente può svolgere un ruolo molto utile in tutti questi settori. Inoltre, vista la non uniformità nell'interpretazione delle definizioni nei diversi Stati, il Comitato propone di non limitarsi ai confronti tra Stati membri, bensì di misurare

<sup>(3)</sup> Sarà quindi possibile effettuare un vero e proprio «benchmarking» ed individuare gli «induttori dei costi» (cost drivers) e le «migliori prassi» (best practices).

i progressi compiuti da ciascuno Stato in base all'analisi dell'evoluzione nel tempo dei risultati della politica adottata in materia di imballaggio e di rifiuti di imballaggio.

## 5. Conclusioni

5.1. Visti i risultati positivi constatati nell'attuazione della Direttiva 94/62/CE, il Comitato ritiene necessario continuare ad integrare nella legislazione comunitaria una politica proattiva in materia di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio e fissare obiettivi ambiziosi per la gestione di tutte le categorie di materiali da imballaggio, senza alcuna distinzione. Anzi tale necessità è dettata dalla situazione specifica dell'Unione europea, area densamente popolata (per cui la sindrome di NIMBY è una realtà ineludibile) e particolarmente povera di materie prime e di combustibili. Parallelamente, il Comitato ribadisce che il concetto di sviluppo sostenibile porta all'adozione di approcci di politica ambientale volti al raggiungimento di un ottimo economia-ambiente. A patto che si conseguano gli obiettivi fissati dalla legislazione comunitaria, il Comitato propone che gli Stati membri godano di una relativa flessibilità nella scelta della combinazione di metodi (prevenzione, riutilizzo, riciclaggio, recupero di energia) che consenta loro di raggiungere, con il costo minimo, l'obiettivo di prevenire e ridurre l'impatto degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio sull'ambiente, nel rispetto delle norme ambientali in vigore che devono costituire la linea di fondo comune.

5.2. Il Comitato sottolinea la necessità di sensibilizzare i consumatori-cittadini sulla problematica dei rifiuti di imballaggio e di indurli, fin dalla più tenera età, ad adottare i comportamenti che contribuiscono alla protezione dell'ambiente. Insiste anche affinché si instauri un autentico dialogo tra l'industria, gli enti pubblici, i mezzi di comunicazione e i consumatori-cittadini, tramite strutture di tipo associativo, in

uno spirito di partenariato e di responsabilità condivise nei confronti dell'ambiente e delle generazioni future.

5.3. Consapevole delle difficoltà che si presentano attualmente in materia di recupero e, più in particolare, di riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, il Comitato ritiene che occorra adottare una politica proattiva in una prospettiva partecipativa, che coinvolga cioè tutti gli operatori della catena di produzione, utilizzo e smaltimento degli imballaggi, e che nel contempo tenga conto dei vincoli economici ai quali tali soggetti sono sottoposti. In quest'ottica, esso propone di creare un programma di azioni inteso a sviluppare gli sbocchi di mercato per i materiali riciclati, che preveda i seguenti punti:

- un maggiore sostegno all'innovazione e allo sviluppo di nuove applicazioni in materia di recupero dei rifiuti di imballaggio;
- l'individuazione e lo sviluppo di nuovi mercati per i materiali riciclati;
- la definizione di norme CEN per i materiali riciclati;
- una maggiore responsabilità delle diverse imprese produttrici di materiali da imballaggio;
- lo sviluppo di un dialogo costruttivo con i consumatori-cittadini;
- il continuo miglioramento del sistema di monitoraggio statistico dell'Unione europea.

5.4. Il Comitato esprime, attraverso tutte le disposizioni proposte, la propria volontà di far evolvere la politica ambientale relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio in una prospettiva ambiziosa e proattiva di recupero di questi ultimi, conforme al concetto di sviluppo sostenibile e fondata ancora di più sul partenariato di tutti i soggetti interessati.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

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

- alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico», e
- alla «Proposta di regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2158/92 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi»

(2000/C 51/05)

Il Consiglio, in data 5 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ribbe, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 102 voti favorevoli, 1 contrario e 2 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. L'articolo 43 del Trattato («Agricoltura» — attuale articolo 37) costituisce la base giuridica del Regolamento (CE) n. 307/97 del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 3528/86, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico, e del Regolamento (CE) n. 308/97 del Consiglio che modifica il Regolamento (CEE) n. 2158/92<sup>(1)</sup>, relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi. Il 30 aprile 1997, il Parlamento ha adito la Corte di giustizia a tale riguardo. Il 25 febbraio 1999, la Corte ha emesso una sentenza nell'ambito delle cause riunite C-164/94 e C-165/97 con cui ha annullato i due regolamenti e ha precisato che il Consiglio avrebbe dovuto prevedere come unica base giuridica l'articolo 130S del Trattato «Ambiente» — attuale articolo 175). La Corte ha tuttavia sospeso gli effetti dell'annullamento per consentire al Consiglio di adottare due nuovi regolamenti in materia in tempi ragionevoli.

1.2. In risposta alla sentenza della Corte, la Commissione propone ora due nuovi regolamenti che, nella sostanza, appaiono (praticamente) identici a quelli annullati, ma questa volta invocano l'articolo 175 del Trattato come base giuridica. La dotazione finanziaria per le due azioni (rispettivamente 34 e 50 milioni di euro per il periodo 1997-2001) è stata tuttavia adeguata in funzione degli importi effettivamente stanziati nel bilancio per il periodo 1997-1999 e di quelli previsti nel PPB 2000. Gli importi finanziari di riferimento fissati per lo stesso periodo nei regolamenti del 1997 ammontavano rispettivamente a 40 e 70 milioni di euro.

1.3. Si ricorda che l'iniziativa comunitaria per il controllo delle foreste, introdotta dal Regolamento (CEE) n. 3528/86 e prorogata fino alla fine del 2001 dal regolamento del 1997 di cui al precedente punto 1.1, è intesa al miglioramento delle conoscenze sullo stato di salute delle foreste. Unitamente al programma di cooperazione internazionale relativo alla valutazione e al controllo degli effetti dell'inquinamento atmosferico sulle foreste (Co-operative Programme on Assessment and Monitoring of Air Pollution Effects on Forests — ICP Forests)<sup>(2)</sup>, l'azione rientra in un Programma paneuropeo di controllo intensivo delle foreste (Pan-European Programme for Intensive Forest Monitoring). Dopo aver monitorato separatamente lo stato delle foreste fino al 1990, nel 1991 ICP Forests e l'UE hanno concordato un sistema di controllo comune. Vi aderiscono al momento trentaquattro paesi europei, fra cui i quindici Stati membri dell'UE.

1.4. L'obiettivo generale dell'iniziativa comunitaria per la protezione delle foreste dagli incendi introdotta dal Regolamento (CEE) n. 2158/86 e modificata dal regolamento del 1997 è ridurre il numero delle cause di incendio boschivo e l'estensione delle superfici colpite, attraverso il cofinanziamento di misure atte a identificare le cause di incendio e i mezzi idonei a combatterle, a creare o migliorare i sistemi di protezione (ad esempio infrastrutture di protezione) e a realizzare sistemi di controllo delle foreste. Il regolamento del 1997, oltre a prorogare l'azione di cinque anni fino alla fine del 2001, mette in particolare risalto la necessità di sviluppare ulteriormente il sistema informativo comunitario (base di dati) sugli incendi boschivi.

<sup>(1)</sup> In diversi punti della versione inglese della proposta della Commissione (ad esempio nella copertina) si cita erroneamente il Regolamento (CEE) n. 2158/86 anziché 2158/92.

<sup>(2)</sup> Il Programma è stato istituito nel quadro della Convenzione della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE) sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza (CLRTAP).

1.5. Nella Comunicazione del 1998 sulla strategia forestale dell'Unione europea<sup>(1)</sup>, la Commissione ha annunciato per l'anno 2001 un riesame più sostanziale dell'iniziativa comunitaria per il controllo delle foreste. Anche sulla base dei risultati di un seminario a cui parteciperanno esperti scientifici e altre parti interessate, essa intende presentare una proposta volta a modificare il regolamento in vigore entro la fine del 2000, principalmente allo scopo di ampliare l'azione, facendovi rientrare, oltre all'inquinamento atmosferico, altri fattori che esercitano un impatto negativo sugli ecosistemi forestali, quali la siccità, il cambiamento climatico e le malattie<sup>(2)</sup>. Anche per quanto riguarda l'iniziativa comunitaria per la protezione delle foreste dagli incendi, la Comunicazione ha annunciato una proroga oltre il 2001, affermando che l'azione verrà portata avanti e rafforzata.<sup>(3)</sup>

## 2. Osservazioni generali

2.1. Conformemente al parere formulato in merito ai regolamenti del 1997<sup>(4)</sup>, il Comitato economico e sociale saluta con favore la proroga delle due azioni fino al 2001 e accoglie altresì con soddisfazione il cambiamento proposto della base giuridica, che, in linea con la sentenza della Corte, riflette ora la dimensione precipuamente ambientale delle azioni in oggetto.

2.2. Il Comitato nutre tuttavia serie preoccupazioni in merito agli aspetti di bilancio delle proposte, facendo notare che la dotazione finanziaria prospettata per entrambe le azioni è notevolmente inferiore agli importi previsti dai regolamenti del 1997. Tale riduzione non rende giustizia al potenziale delle due azioni, che potrebbero cofinanziare un numero ben più elevato di progetti utili. Il Comitato invita pertanto l'autorità di bilancio a prendere in considerazione il margine di manovra per un incremento della dotazione finanziaria proposta.

2.3. Secondo il Comitato il riesame di cui al precedente punto 1.5 dovrebbe basarsi sulle relazioni programmate in merito all'applicazione dei due regolamenti e dovrebbe comprendere una valutazione dell'impatto e del rapporto costo/ef-

ficacia delle misure realizzate. Esso suggerisce pertanto la pubblicazione delle relazioni con un anno di anticipo rispetto alla scadenza delle due azioni, vale a dire entro la fine del 2000. Inoltre, i nuovi regolamenti proposti dovrebbero includere un riferimento alla proroga programmata di entrambe le azioni oltre l'anno 2001. A tal fine, vengono quindi proposte due modifiche specifiche al punto 3.

2.4. Il Comitato decide di non formulare ulteriori osservazioni sulla sostanza delle azioni prospettate, in attesa delle proposte di riesame programmate per la fine del 2000. A questo stadio, il Comitato preferisce limitarsi ad alcune brevi considerazioni di cui la Commissione dovrebbe tenere conto nell'elaborazione di tali proposte:

- il processo di riesame deve coinvolgere tutti gli attori pertinenti, incluse le ONG ambientali
- occorre rafforzare il coordinamento con altri sistemi di controllo (ad esempio quello previsto dalla Direttiva 96/62 sulla qualità dell'aria)
- occorre esaminare lo spazio di manovra per un (ulteriore) coinvolgimento dei PECO in conformità con gli accordi di associazione e i protocolli aggiuntivi pertinenti.

2.5. Alla luce della relazione del 1999 sullo stato delle foreste in Europa<sup>(5)</sup>, che denuncia, fra l'altro, il generale deterioramento del fogliame delle principali specie arboree, il Comitato vorrebbe concludere sottolineando che è necessario che i responsabili politici si muovano sulla base delle informazioni fornite dalle iniziative in oggetto; spetta infatti a loro intraprendere le azioni politiche del caso per un'inversione di tendenza rispetto agli andamenti osservati. Occorre ad esempio ridurre ulteriormente le concentrazioni di ozono troposferico, essendo sempre più evidente che l'ozono può arrecare danni manifesti alle foreste, specie nell'area del Mediterraneo.

## 3. Osservazioni particolari

Alla luce delle precedenti osservazioni generali, il Comitato propone le seguenti modifiche:

### 3.1. Articolo 1 della modifica proposta del Regolamento n. 3528/86

L'articolo 11 del Regolamento (CEE) n. 3528/86 è sostituito dal testo seguente:

<sup>(1)</sup> COM(1998) 649 del 3.11.1998.

<sup>(2)</sup> Al punto 5 della risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998 su questo tema si ritrova un richiamo in tal senso: la Commissione viene invitata a «(...) migliorare costantemente l'efficacia del sistema di controllo europeo sullo stato sanitario delle foreste, tenendo conto di tutti i possibili fattori che esercitano un'influenza nociva sugli ecosistemi forestali.»

<sup>(3)</sup> Ciò trova ancora una volta conferma nella risoluzione del Consiglio del dicembre 1998, che al punto 6 «raccomanda di proseguire (...) l'iniziativa comunitaria (...) e di prendere in considerazione la possibilità di rafforzarla, in considerazione dell'impatto positivo che essa ha avuto (...).»

<sup>(4)</sup> GU C 66 del 3.3.1997.

<sup>(5)</sup> Pubblicata congiuntamente dall'UNECE e dalla Commissione europea.

## «Articolo 11

(paragrafi 1 e 2 invariati)

3. Un anno prima dello scadere del periodo di cui al paragrafo 1, la Commissione presenta al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sull'applicazione del presente regolamento, comprendente una valutazione dell'impatto e del rapporto costo/efficacia delle misure realizzate, nonché raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo dell'azione.

4. Prima dello scadere del periodo di cui al paragrafo 1 il Consiglio e il Parlamento europeo procedono, su proposta della Commissione e sulla base della relazione di cui al paragrafo 3, a un riesame del presente regolamento.»

3.2. *Articolo 1 della modifica proposta del Regolamento n. 2158/92*

L'articolo 10 del regolamento (CEE) n. 2158/92 è sostituito dal testo seguente:

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

## «Articolo 10

(paragrafi 1 e 2 invariati)

3. Un anno prima dello scadere del periodo di cui al paragrafo 1, la Commissione presenta al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sull'applicazione del presente regolamento, comprendente una valutazione dell'impatto e del rapporto costo/efficacia delle misure realizzate, nonché raccomandazioni per l'ulteriore sviluppo dell'azione.

4. Prima dello scadere del periodo di cui al paragrafo 1 il Consiglio e il Parlamento europeo procedono, su proposta della Commissione e sulla base della relazione di cui al paragrafo 3, a un riesame del presente regolamento.»

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 95/2/CE relativa agli additivi alimentari diversi dai coloranti e dagli edulcoranti»**

(2000/C 51/06)

Il Consiglio, in data 6 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Wilkinson in data 15 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 102 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Direttiva 95/2/CE si basa sul principio di un elenco «positivo», contiene cioè una lista degli additivi alimentari autorizzati, in cui si specificano i prodotti alimentari nei quali essi possono essere impiegati e le condizioni che ne disciplinano l'utilizzo. Ciò garantisce la trasparenza al pari della sicurezza dei prodotti alimentari consentendo la libera circolazione di questi ultimi in tutto il territorio comunitario.

1.2. È vietato utilizzare negli alimenti additivi non compresi nell'elenco. Uno Stato membro può tuttavia autorizzare l'uso di nuovi additivi, per un periodo di due anni, sul proprio territorio. Qualora nel corso di detto periodo la Commissione proponesse di consentire l'uso di tali additivi a livello comunitario, il loro impiego verrebbe autorizzato per altri 18 mesi, in modo da consentire le necessarie modifiche alla normativa.

1.3. La modifica proposta, che sarebbe la terza apportata all'originaria Direttiva 95/2/CE, comporterebbe sia l'autorizzazione di nuovi additivi sia nuovi impieghi per alcuni di quelli già autorizzati.

## 2. Osservazioni

2.1. Il Comitato nota che talune delle sostanze previste nella modifica in oggetto hanno usi diversi rispetto a quello di additivi, ma tali impieghi non vengono presi in considerazione nel presente parere.

2.2. Il Comitato rileva altresì che la Commissione ha già preso in esame i requisiti tecnici di tutti gli additivi proposti. Per parte sua il Comitato scientifico dell'alimentazione umana (CSA) ne ha analizzato la sicurezza nei prodotti alimentari, stabilendo la dose giornaliera ammissibile (DGA) idonea per gli usi citati.

2.3. Il Comitato appoggia pertanto la proposta.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 70/524/CEE relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali»**

(2000/C 51/07)

Il Consiglio, in data 10 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Donnelly, in data 15 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

**1. Osservazioni preliminari**

1.1. La Direttiva 70/524/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1970, relativa agli additivi nell'alimentazione degli animali, modificata dalla Direttiva 96/51/CE, istituisce per taluni additivi (antibiotici, coccidiostatici ed altre sostanze medicamentose, nonché fattori di crescita) un sistema che prevede la sostituzione da parte della Commissione, a determinate condizioni, delle autorizzazioni esistenti.

1.2. Manca tuttavia una base giuridica per la sostituzione delle autorizzazioni concesse anteriormente al 1º gennaio 1988 (con l'eccezione della nota a piè di pagina nell'allegato B, capitolo 1, dell'allegato alla Direttiva 70/524/CEE modificata dalla Direttiva 96/51/CE).

1.3. Qualora tale proposta non venisse attuata, tutti gli additivi autorizzati anteriormente al 1º gennaio 1988 e valutati secondo criteri meno rigorosi rispetto a quelli introdotti a partire dal gennaio 1988, continuerebbero ad essere autorizzati e anche le copie, come in passato. In compenso, verrebbero

proibite le copie degli additivi più recenti (autorizzati dopo il gennaio 1988), che sono condizionati dal criterio più rigoroso dell'associazione al responsabile dell'immissione in circolazione.

1.4. Ciò ha dato origine ad un sistema incoerente, indubbiamente contrario alle intenzioni del legislatore. L'obiettivo della proposta in esame è di creare un quadro giuridico coerente, garantendo che tali sostituzioni possano avvenire contemporaneamente per tutti gli additivi interessati, a prescindere dalla data della loro autorizzazione.

**2. Osservazioni specifiche**

2.1. Il Comitato approva la proposta della Commissione che corregge l'anomalia giuridica e garantisce l'applicazione agli additivi ad alta tecnologia delle stesse norme rigorose di valutazione, in particolare per quanto riguarda la sicurezza dei prodotti, agevolando inoltre la parità di trattamento per tutti i prodotti interessati.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1577/96 che istituisce una misura specifica a favore di alcuni legumi da granella»**

(2000/C 51/08)

Il Consiglio, in data 27 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Barato Triguero, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 107 voti favorevoli e 1 astensione, il seguente parere.

1. Il Comitato approva nel complesso i principi della proposta in esame.

2. Ritiene tuttavia che la superficie massima garantita (SMG) per tale coltivazione sia chiaramente insufficiente, come dimostrano i dati esposti nella relazione della Commissione al Consiglio sull'applicazione del regime a favore di alcuni legumi da granella<sup>(1)</sup>. Su tale base, tenendo conto del fatto che si tratta di una coltura di rotazione, caratterizzata da evidenti benefici per la conservazione del suolo, appare opportuno aumentare a 500 000 ettari la superficie massima garantita, suddividendola in 300 000 ettari per il consumo animale e 200 000 ettari per il consumo umano.

3. Il Comitato propone inoltre che alle specie che beneficiano di aiuti, elencate nel Regolamento 1577/96<sup>(2)</sup> vengano aggiunte le seguenti:

- *Vicia monanthos*
- *Lathyrus sativa*
- *Lathyrus cicera*
- che farebbero parte della subsuperficie delle vecce.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 426 def.

<sup>(2)</sup> GUL 206 del 16.8.1996.

3.1. Il Regolamento (CE) n. 1577/96 prevedeva una misura specifica a favore di determinati legumi da granella, che sono le specie più importanti di legumi per il consumo umano e animale non compresi tra le proteaginose del regime generale dei seminativi, escludendo alcune specie della stessa famiglia, che erano coltivate in modo abbastanza marginale, con il risultato che attualmente, in alcuni casi, tali colture sono sparite, dovendo competere con altre, molto simili, che beneficiano degli aiuti dell'Unione europea.

3.2. In conclusione, vi sono altre specie di legumi, oltre a quelle citate dal Regolamento (CE) n. 1577/96, ammesse a beneficiare degli aiuti. Tali specie, pur essendo meno diffuse, presentano grande interesse ai fini della conservazione della biodiversità e del patrimonio genetico. Includendo tali specie nel regolamento modificato, la situazione attuale rimarrebbe praticamente invariata, dal momento che si tratta di specie coltivate su scala ridotta e che, in ogni caso, sostituirebbero le vecce previste dal regolamento stesso.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI



**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 93/53/CEE recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci »**

(2000/C 51/09)

Il Consiglio, in data 29 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale sulla in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Muñiz Guardado, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 113 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Direttiva 93/53/CEE del Consiglio recante misure comunitarie minime di lotta contro talune malattie dei pesci<sup>(1)</sup> stabilisce i provvedimenti che gli Stati membri devono adottare qualora insorgano focolai di anemia infettiva del salmone (ISA).

1.2. Nel maggio 1998 si è registrato un focolaio di ISA in Scozia. L'attuazione di queste misure da parte delle competenti autorità scozzesi ha dimostrato che è possibile apportare dei miglioramenti in modo da garantire una lotta efficace contro la malattia ed al tempo stesso salvaguardare nella misura del possibile gli interessi degli allevamenti infetti. In tale prospettiva, miglioramenti possono essere ottenuti permettendo all'autorità competente di scaglionare l'obbligo di svuotare le aziende infette su di un determinato periodo di tempo, in funzione della situazione locale e nel rispetto degli obblighi generali di cui alla Direttiva 93/53/CEE. La presente proposta è destinata ad introdurre tali miglioramenti mediante la modifica dell'articolo 6 della direttiva.

1.3. Si ritiene inoltre che una politica di vaccinazione consentirebbe di combattere più efficacemente un focolaio di ISA. Attualmente la normativa non prevede tale possibilità. Occorre pertanto modificare i requisiti fissati dalla Direttiva 93/53/CEE in modo da prevedere una procedura che consenta la vaccinazione e ne precisi le condizioni (modifica dell'articolo 14 della direttiva).

## 2. Osservazioni sulla proposta di direttiva

2.1. Il Comitato economico e sociale considera positive le misure raccomandate dalla Commissione e accetta le modifiche proposte.

## 3. Osservazioni più generali di prospettiva

Pur approvando le misure proposte di fronte ad una situazione di emergenza in determinate regioni, il Comitato sviluppa di seguito alcune osservazioni di prospettiva, soprattutto in relazione allo sviluppo di una politica sanitaria nel settore ittico connessa alla più generale tematica della sicurezza alimentare.

3.1. Il Comitato prende atto con preoccupazione del fenomeno epidemico (conosciuto in Norvegia 14 anni fa e ora esteso a Scozia e Canada, mentre è largamente presente in Asia); sulla trasmissibilità all'uomo nulla per il momento risulta, ma i dati delle perdite economiche hanno già raggiunto un'ampiezza impressionante (per il solo Canada 20 milioni di dollari l'anno).

3.2. Si rende pertanto necessaria una politica comunitaria integrata per i prodotti interessati, tale da garantire alti livelli di qualità e sicurezza delle aziende/paesi produttori indenni, con un controllo rigoroso delle importazioni e del movimento di pesce vivo e di uova, mettendo contemporaneamente in atto tutte le misure per arrestare la diffusione della malattia. In prospettiva andrebbe esaminata la messa a punto di un codice di buona pratica per l'allevamento del salmone e di altre specie allevate in acquacoltura, sempre al fine di una politica europea di qualità e sicurezza di prodotto.

3.3. Va tenuto presente che una campagna di vaccinazione, economicamente onerosa, anche quando può contribuire a prevenire l'insorgenza della malattia, rischia però di perpetuare l'esistenza sul territorio, con la creazione di portatori asintomatici, molto rischiosi se esportati in paesi indenni.

3.4. Occorre una verifica preventiva, non solo a livello di laboratorio, dell'efficacia dei vaccini, anche per evitare la nascita di portatori sani, e occorre aumentare lo sforzo europeo di ricerca in questo campo e in campi connessi (nell'ambito del V Programma quadro RST, attraverso le azioni chiave sulla pesca, la fabbrica della cellula, nonché sulla salute e l'alimentazione).

<sup>(1)</sup> GUL 175 del 19.7.1993, pag. 23.

3.5. Va altresì sviluppata una banca dati esaustiva a livello internazionale sulla salute ittica, coordinando tutte le informazioni disponibili a livello di industria e degli enti e laboratori nazionali preposti, sulle malattie, i patogeni e i parassiti, al fine di ristabilire la fiducia del pubblico e di gestire adeguatamente i rischi connessi.

3.6. Per quanto riguarda infine l'obbligo di immediato abbattimento ai fini di commercializzazione di tutti i pesci delle aziende infette, il provvedimento appare giustificato per

bloccare la diffusione della malattia. Occorre però altresì che i processi di abbattimento, eviscerazione e distruzione dei resti avvengano sotto stretto controllo veterinario.

3.7. Un rapporto triennale sull'incidenza della malattia e la sua distribuzione dovrebbe essere sottoposto al CES e al Parlamento europeo, dando conto anche di eventuali forme di resistenza antimicrobica come indicato nel parere d'iniziativa del CES sulla resistenza agli antibiotici<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 407 del 28.12.1998.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina»<sup>(1)</sup>.**

(2000/C 51/10)

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 18 novembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 37 e 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Nielsen, in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 114 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni, il seguente parere.

## 1. Antefatto

1.1. La Direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali della specie bovina e suina<sup>(2)</sup> è stata modificata più di 30 volte, l'ultima delle quali con la Direttiva 98/99<sup>(3)</sup>. La direttiva riguarda una serie di gravi malattie contagiose del bestiame. Le numerose modifiche dimostrano la complessità della materia ed illustrano la gravità delle conseguenze che la libera circolazione di animali vivi nell'UE ha avuto sulla salute del bestiame. Fanno parte delle malattie contagiose la tubercolosi e la brucellosi. Si tratta di zoonosi assimilabili a salmonella, listeria, E.coli, ecc. che possono essere trasmesse dagli animali

all'uomo. Non tutti gli Stati membri hanno ancora ottenuto la qualifica sanitaria che li dichiara indenni o ufficialmente indenni da queste due malattie conformemente alle disposizioni della direttiva.

1.2. La Direttiva 95/25/CE<sup>(4)</sup> ha introdotto una deroga, in base alla quale i bovini destinati all'ingrasso venivano esentati da prove individuali per la tubercolosi e la brucellosi negli scambi commerciali tra Stati membri che avevano la stessa qualifica sanitaria. Con la Direttiva 98/99/CE il Consiglio ha tuttavia deciso di attuare un aggiornamento completo delle disposizioni contenute nella Direttiva originaria 64/432/CEE a decorrere dal 1° luglio 1999. Queste modifiche sopprimono la deroga, consentendo così a diversi Stati membri di chiedere la

<sup>(1)</sup> In alcune lingue il titolo della direttiva deve essere corretto (cfr. punto 3.1).

<sup>(2)</sup> GU L 121 del 29.7.1964.

<sup>(3)</sup> GU L 358 del 31.12.1998, pag. 107.

<sup>(4)</sup> GU L 243 dell'11.10.1995, pag. 16.

qualifica sanitaria che li dichiara ufficialmente indenni da tubercolosi e brucellosi. A meno che gli animali interessati non provengano da uno Stato membro che sia ufficialmente indenne da tubercolosi e brucellosi o nel quale viga un sistema di controllo autorizzato, è necessario produrre prove per ogni singolo capo di bestiame prima dell'esportazione, anche verso gli Stati membri che abbiano la stessa qualifica sanitaria.

1.3. In un secondo tempo si è tuttavia accertato che, nella pratica, in determinati Stati membri interessati non sarebbe stato possibile produrre prove individuali entro tale data.

1.4. Su richiesta degli Stati interessati, nel documento in esame la Commissione propone una parziale reintroduzione delle disposizioni della Direttiva 95/25/CE fino al termine dell'anno 2000. Nel contempo si propone un «aggiornamento» delle disposizioni procedurali, in modo che la Commissione, assistita dal Comitato veterinario permanente, possa attuare ulteriori disposizioni transitorie. In base alla nuova procedura di comitato il Parlamento europeo controlla formalmente l'uso che fa la Commissione della possibilità di attuare tali disposizioni transitorie. Infine si propongono alcune disposizioni tecniche, intese a chiarire le norme relative alle prove antitubercolosi ed al sistema di identificazione per gli animali negli Stati membri ufficialmente esenti.

1.5. Oltre alla politica agricola, la proposta in esame riguarda la sanità pubblica, e si fonda sugli articoli 37 e 152 del Trattato. Sarà quindi adottata in base alla procedura di cui all'articolo 251 del Trattato relativo alla procedura di decisione comune.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato ha più volte sottolineato la necessità che l'armonizzazione in materia di polizia sanitaria nell'UE avvenga ad alto livello, e che le deroghe siano limitate allo stretto necessario. L'insorgere negli ultimi anni della peste suina ha chiaramente dimostrato che la scarsa attenzione e l'insufficiente monitoraggio dei casi di malattie contagiose del bestiame possono avere conseguenze gravi.

2.2. In vista dell'ampliamento dell'UE è inoltre essenziale che gli attuali Stati membri dimostrino un elevato grado di consenso al riguardo, con quanto ne consegue per tutte le parti in causa. L'ampliamento comporterà un rischio più elevato di diffusione delle malattie a distanze maggiori. Già nella situazione attuale l'organizzazione delle Nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ha messo in guardia dall'aumento del rischio dovuto a trasporti più lunghi, a nuove vie di trasporto verso e da paesi terzi, a un contatto più ravvicinato con paesi che si trovano in una situazione instabile, nonché ad una concentrazione del bestiame in determinate regioni dell'UE.

2.3. In considerazione di quanto precede, il Comitato invita gli Stati membri interessati ad attuare quanto prima le misure necessarie per ottenere la qualifica sanitaria di esente e, successivamente, di ufficialmente esente da tubercolosi e brucellosi. Il Comitato presuppone ovviamente che la Commissione contribuisca quanto più possibile a tale obiettivo. Eradicare queste malattie consentirà anche di intensificare l'impegno rivolto a portare sotto controllo anche altre zoonosi.

2.4. In qualità di rappresentante di quegli interessi che sono concretamente toccati dalle decisioni dell'UE, il Comitato è abilitato a chiedere alle autorità responsabili di accertarsi che decisioni come quella in questione siano attuabili entro il termine stabilito. Per l'affidabilità e la credibilità dell'UE è fondamentale che i termini vengano stabiliti in maniera realistica e pienamente rispettati, sia dalle istituzioni UE che dalle autorità nazionali.

2.5. Nel caso presente i termini precedentemente stabiliti sono stati quindi prorogati solo dopo sei mesi di inadempienza. Soltanto adesso risulta chiaro che non sarebbe stato possibile mantenere il termine del 1° luglio 1999 senza che ne derivasse gravi distorsioni commerciali.

2.6. Nel caso in esame si può ravvisare una delle cause del problema nel fatto che certi Stati membri coinvolgono nel processo decisionale solo le autorità veterinarie centrali, senza consultare né le autorità né l'amministrazione decentrate, che sono in grado di valutare più oggettivamente la situazione pratica, e a cui saranno affidati compiti relativi all'attuazione pratica e al rispetto delle norme. La scarsa chiarezza delle norme, conseguente alle numerose modifiche, è indubbiamente una delle cause alla base di questa situazione.

2.7. In questa situazione specifica il Comitato riconosce tuttavia la necessità di una certa flessibilità e, con le riserve già espresse, può approvare la reintroduzione di una deroga, ma alla condizione irrinunciabile che le deroghe siano applicabili solo previo consenso del paese destinatario, che gli animali non vengano destinati alla produzione, che non esista il rischio di contaminare gli allevamenti indenni, e che in nessun caso possano essere introdotti negli Stati membri o nelle regioni che hanno una qualifica sanitaria superiore.

2.8. La proposta di conferire alla Commissione la competenza di attuare ulteriori misure transitorie entro tre anni, con l'assistenza del Comitato veterinario permanente, sempreché il Parlamento europeo non ritenga, nei singoli casi, che la Commissione ecceda le competenze attribuitele dal mandato, è causa di preoccupazione e suscita diversi interrogativi di principio. Questa proposta non deve quindi essere adottata automaticamente come facente parte di un dossier urgente.

2.9. La procedura di decisione comune richiede molto tempo e, in situazioni concrete come questa, è sconsigliabile. Il Comitato comprende quindi pienamente il desiderio della Commissione di una procedura più semplice e scorrevole. In

questo caso specifico i problemi, come già detto, sono dovuti al fatto che la base su cui si fonda la decisione del Consiglio del dicembre 1998 non è stata studiata né elaborata a sufficienza, ma ciò non giustifica di per sé l'adozione di una nuova procedura di comitato. Si creerebbe inoltre un precedente in altri settori, mentre bisogna evitare di complicare ulteriormente le procedure di comitato. Sorge inoltre la questione della futura delimitazione delle ulteriori norme transitorie, soprattutto in caso di ripetizione e nel quadro dell'adesione di nuovi Stati membri.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Salute e sicurezza sul luogo di lavoro — applicazione delle misure comunitarie e nuovi rischi»**

(2000/C 51/11)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Salute e sicurezza sul luogo di lavoro — applicazione delle misure comunitarie e nuovi rischi».

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Beirnaert in data 12 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 118 voti favorevoli, 1 vuoto contrario e 1 astensione, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. L'importante problematica della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro è stata recentemente oggetto di una serie di iniziative a livello europeo, che invitano ad una riflessione di fondo.

Citiamo a questo proposito:

— i dibattiti tenutisi al Parlamento europeo in merito al rapporto del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro ed alla relazione intermedia sul programma comunitario nel settore della sicurezza, dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro (1996-2000). Tali riflessioni sono contenute nella relazione Ojala del 1° febbraio 1999<sup>(1)</sup>;

### 3. Osservazioni particolari

3.1. Il titolo della Direttiva 64/432/CEE e la relativa traduzione in danese devono, in una prossima occasione, essere riesaminate e allineate, ad esempio, con la formulazione inglese, che fa riferimento a problemi di salute degli animali e non «di polizia sanitaria».

— il recente studio dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nota come l'Agenzia di Bilbao, sull'impatto economico della sicurezza e della salute sul lavoro negli Stati membri dell'Unione europea;

— il colloquio organizzato dal 19 al 21 ottobre 1998 dalla Commissione e dall'Agenzia di Bilbao sui cambiamenti nel mondo del lavoro, nonché il colloquio organizzato dal 27 al 29 settembre 1999 dalla presidenza finlandese e dall'Agenzia sulla sicurezza, la salute e l'occupabilità;

— il colloquio sui sistemi di gestione della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro tenuto a Dortmund il 18 e 19 marzo 1999.

<sup>(1)</sup> PE 228.815/def.

1.2. Tre quesiti fondamentali emergono da tali studi e riflessioni:

- come rendere più efficace la legislazione europea in materia di sicurezza e di salute;
- come rafforzare il legame fra occupabilità e sicurezza/salute;
- come rispondere ai nuovi rischi per la sicurezza/salute.

1.3. Il Comitato economico e sociale intende contribuire a questa riflessione, cui annette particolare importanza; ha infatti sempre mostrato un interesse prioritario per la problematica della sicurezza e della salute che, a suo giudizio, deve rappresentare una preoccupazione di primaria importanza per i datori di lavoro e i lavoratori.

Rammentiamo a tal proposito qualche parere fondamentale formulato in materia:

- parere del 22.11.1995 in merito alla Comunicazione della Commissione relativa ad un programma comunitario nel settore della sicurezza, dell'igiene e della salute sul luogo di lavoro (1996-2000) <sup>(1)</sup>;
- parere del 30.6.1993 sul tema «Salute/sicurezza durante il lavoro — formazione» <sup>(2)</sup>;
- parere del 3.7.1991 in merito ad un programma di azioni per l'Anno europeo della sicurezza <sup>(3)</sup>;
- parere del 27.9.1984 sulla medicina dei lavoro <sup>(4)</sup>.

1.4. Nel presente parere il Comitato intende affrontare i quesiti chiave precedentemente citati al punto 1.2. Tali questioni ne richiamano tuttavia una preliminare, ovvero il ruolo dell'UE in materia di sicurezza e salute.

L'approccio prescelto è decisamente prospettivo, ovvero rivolto verso il futuro. Il Comitato ha dunque optato per un approccio politico generale, pur sottolineando che è molto importante che esso sia fondato su basi scientifiche e tecniche. A tale proposito, il Comitato sottolinea l'apporto prezioso di enti come l'agenzia di Bilbao. Va inoltre evidenziato il ruolo fondamentale svolto dal Comitato consultivo tripartito per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro, ambito privilegiato di concertazione cui gli interlocutori sociali sono associati. Per poter svolgere pienamente tale ruolo il Comitato consultivo intende d'altro canto migliorare le proprie regole di funzionamento. In tale ambito si presenta comunque un problema di disponibilità finanziaria.

<sup>(1)</sup> GU C 39 del 12.2.1996

<sup>(2)</sup> GU C 2149 del 13.9.1993.

<sup>(3)</sup> GU C 268 del 14.10.1991.

<sup>(4)</sup> GU C 307 del 19.11.1984.

## 2. Qual è il ruolo dell'UE in materia di sicurezza e di salute?

2.1. Come sottolineato dal Comitato nel parere del 22 novembre 1995, è opportuno che la Commissione attui una politica equilibrata che combini misure legislative e non legislative, nonché misure coercitive e non coercitive.

2.2. La funzione legislativa resta importante e continua ad essere giustificata da motivi di protezione sociale del lavoratore, ma anche di protezione economica del datore di lavoro contro pratiche di concorrenza sleale.

Nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro esiste una vasta legislazione. Come sottolinea la Commissione nella relazione intermedia del 3 settembre 1998 <sup>(5)</sup> «questi provvedimenti devono aiutare a valutare se la normativa sia realmente efficace per creare e mantenere le condizioni giuste di salute e sicurezza, oppure se siano necessari miglioramenti (...). La Commissione proseguirà la propria strategia di riesame delle direttive esistenti per modernizzarle e razionalizzarle ove necessario» <sup>(6)</sup>. Il Comitato condivide questo approccio. Il ruolo della Commissione in effetti è anche quello di valutare e controllare l'applicazione della legislazione, nonché migliorarla.

2.3. Il Comitato giudica necessario promuovere e valorizzare maggiormente la funzione non legislativa dell'Unione europea senza intaccare la funzione legislativa, come sottolineato al punto 2.1.

Il ruolo dell'UE deve effettivamente privilegiare anche la sensibilizzazione, l'informazione e la documentazione, la formazione e l'analisi comparativa, ovvero la valorizzazione delle buone prassi.

2.3.1. La Commissione si è fermamente impegnata in questo senso creando l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, nota come l'Agenzia di Bilbao, e proponendo un ampio programma di misure non legislative intese a migliorare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (SAFE). Il Comitato concorda appieno su questo orientamento.

Il Comitato deplora in particolare che un programma così importante come quello sopraindicato non sia stato ancora adottato, e ciò malgrado costituisca uno strumento idoneo a far progredire la cultura della salute e della sicurezza in quanto fattore importante per una buona gestione. Il programma presta giustamente un'attenzione particolare alle PMI ed alle microimprese.

<sup>(5)</sup> COM(1998) 511 def.

<sup>(6)</sup> COM(1999) 511 def. pag. 6.

2.3.1.1 Il Comitato ritiene opportuno attribuire maggiore importanza all'informazione, alla documentazione, alla sensibilizzazione, all'analisi comparativa e alla ricerca (giudicata un supporto essenziale), che dovrebbero avvenire sistematicamente fra l'altro per i seguenti aspetti:

- la formazione alla sicurezza ed alla salute sul luogo di lavoro nei programmi scolastici sin dall'insegnamento elementare; questo aspetto particolarmente importante, è stato oggetto del parere del Comitato del 30 giugno 1993 sul tema «salute/sicurezza durante il lavoro — formazione»<sup>(1)</sup>;
- la preparazione degli insegnanti incaricati di tale educazione<sup>(1)</sup>;
- la formazione professionale e l'istruzione accademica per i futuri lavoratori e datori di lavoro;
- la mobilità, il pendolarismo;
- la salute pubblica, in particolare per quanto riguarda l'uso di sostanze pericolose o di prodotti cancerogeni;
- le norme ambientali ed il relativo effetto sui rischi;
- la specificità delle PMI e delle microimprese;
- il legame fra la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro e la suddivisione del lavoro fra uomini e donne;
- gli aspetti specifici legati al lavoro interinale, ai subappalti, al lavoro a domicilio e al telelavoro;
- la promozione di posti di lavoro di qualità in condizioni di sicurezza e di salute sul luogo di lavoro;
- le condizioni di sicurezza e di salute nel lavoro autonomo.

Senza adottare necessariamente un approccio normativo in questi settori, l'Unione europea deve in ogni caso studiare il migliore dei modi per occuparsi di questi obiettivi e tener conto di queste preoccupazioni. Di questo si riparerà nei punti 4 e 5 del presente parere.

Il Comitato ritiene che l'Agenzia di Bilbao rappresenti un utile strumento al riguardo.

2.3.2. L'efficacia e la coerenza di queste azioni impongono come punto di partenza un quadro quanto più ampio possibile. Ciò implica che la preoccupazione di migliorare la sicurezza e la salute dei lavoratori dovrebbe essere presente in tutti gli aspetti della politica europea, e che gli altri organi competenti all'interno della Commissione dovrebbero integrare questo aspetto nelle loro iniziative.

Ciò avviene già nelle iniziative della DG III mirate ad immettere sul mercato macchine, strumenti di lavoro e mezzi di protezione personale che siano sicuri. Per raggiungere lo scopo vanno concordate iniziative parallele che si sostengano a vicenda.

A questo proposito la relazione intermedia della Commissione sottolinea giustamente che anche altre politiche comunitarie, come quelle dei trasporti e dell'ambiente, contribuiscono a migliorare la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro. Il Comitato concorda pienamente con l'intenzione della Commissione di esaminare l'impatto di queste altre politiche sulla salute e la sicurezza.

### 3. Come rendere più efficace la legislazione

3.1. La legislazione comunitaria persegue un duplice obiettivo: dal punto di vista sociale, quello di proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, e dal punto di vista economico quello di controllare che le macchine ed i prodotti che circolano liberamente nell'UE rispondano a norme di sicurezza e di igiene.

L'articolo 118 A, introdotto dall'atto unico, che ha costituito la base giuridica della maggior parte delle direttive sociali in materia, si prefigge l'obiettivo dell'armonizzazione in una prospettiva di progresso. A tale scopo le direttive hanno adottato «prescrizioni minime, applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro». Il Comitato ritiene che i livelli di protezione giudicati essenziali non possano differire a seconda degli Stati membri o della grandezza delle imprese.

3.1.1. L'armonizzazione, tuttavia, non è necessariamente favorita da una legislazione dettagliata e formalista. Nella relazione intermedia la Commissione sottolinea l'importanza di poter valutare se una legislazione contribuisca veramente, e in modo efficace, a creare e mantenere condizioni giuste in materia di sicurezza e di salute.

Il problema dell'efficacia solleva innanzitutto la questione dell'applicabilità. A tale proposito è opportuno far riferimento al parere formulato il 15 novembre 1998 dal Comitato consultivo tripartito sulla valutazione economica e sociale della normativa proposta. Nel parere, tale Comitato sottolinea giustamente che le analisi socioeconomiche possono svolgere un ruolo importante per l'ottenimento di una legislazione di qualità; esse dovrebbero informare gli ambienti politici in merito ai costi che spesso ricadono sulle imprese, oltre che ai vantaggi sociali. Secondo tale Comitato una simile analisi andrebbe effettuata in due tappe. Nella prima, sarebbe in particolare opportuno sia esaminare l'obiettivo, i vantaggi previsti per la sicurezza e la salute, i costi sostenuti dalle

<sup>(1)</sup> Parere CES del 30 giugno 1993 — GU C 249 del 13.9.1993.

imprese in termini di investimento e di costi amministrativi, sia fornire indicazioni relative agli effetti involontari sui rischi in questione. Se la prima analisi dovesse rivelare conseguenze finanziarie rilevanti per le imprese, ovvero la necessità di approfondire le ricerche sui vantaggi, s'imporrebbe una seconda analisi.

3.1.2. Il presente documento affronta la questione dell'efficacia da due punti di vista. Anzitutto, come articolare al meglio la legislazione comunitaria e quella nazionale? Si tratta in pratica della ripartizione dei ruoli fra il livello europeo e quello nazionale. In secondo luogo occorre studiare come articolare la normativa sulla dimensione delle PMI e delle microimprese.

3.2. Vediamo in primo luogo come articolare la normativa comunitaria e nazionale allo scopo di rendere più efficace la legislazione.

3.2.1. L'articolazione fra il livello comunitario e quello nazionale pone diversi problemi fondamentali:

- è sicuramente necessario valutare dal punto di vista giuridico il controllo del recepimento di una direttiva comunitaria nell'ordinamento nazionale, ma ciò non è sufficiente. È altresì necessario verificare l'applicazione pratica della legislazione, in particolare a seconda del settore. In effetti, se le differenze permangono o addirittura aumentano, come accade a volte attualmente, la sicurezza e la salute dei lavoratori diventano un elemento di concorrenza. Questo aspetto verrà approfondito nel punto 3.2.4.

- Il mondo del lavoro si trova ad affrontare nuove problematiche che richiedono un approccio diverso da quello adottato nei confronti dei rischi classici in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Si tratta di problemi come lo stress sul lavoro, i disturbi relativi alla muscolatura o all'ossatura ecc. Si rileva l'emergere di nuove forme di lavoro che presentano problemi specifici, e di cui si parlerà al punto 5.6.1. Tutte queste problematiche non possono essere affrontate nello stesso modo degli incidenti di lavoro e delle malattie professionali classiche. Poiché le situazioni e le percezioni in questo ambito differiscono a seconda dei paesi, dei settori e delle regioni dei singoli Stati membri, sarà necessario conferire a questi ultimi un più ampio margine di autonomia e di responsabilizzazione nella definizione delle modalità di attuazione. A tale proposito, si può prevedere un nuovo tipo di direttive, che fissino degli obiettivi ma siano corredate di allegati in cui siano illustrate misure di accompagnamento che fungano da punto di riferimento per le azioni degli Stati membri (cfr. punti 3.2.2 e 3.2.3). Al riguardo si può sottolineare che un lavoro preliminare di selezione e diffusione di buone prassi è estremamente importante; l'analisi comparativa («benchmarking») è una misura non legislativa che il Comitato raccomanda (cfr. punto 2.3).

3.2.2. Accanto alle direttive di tipo classico, che prescrivono contemporaneamente gli obiettivi e le modalità di protezione (alcuni settori continueranno effettivamente a richiedere un approccio più esaustivo), il Comitato raccomanda di adottare direttive che fissino chiari obiettivi europei e che affidino la scelta delle misure di applicazione agli Stati membri, ferme restando garanzie di valutazione e controllo.

La ripartizione delle responsabilità potrebbe avvenire nel seguente modo:

A livello europeo è necessario specificare:

- l'obiettivo da conseguire (con maggiore precisione);
- in che maniera il conseguimento degli obiettivi potrebbe essere controllato e verificato;
- quali mezzi vengono messi a disposizione (ricerca, soluzioni pratiche, campagne d'informazione), dopo aver consultato i settori interessati;
- le modalità del coinvolgimento degli interlocutori sociali.

A livello nazionale è necessario:

- specificare determinate modalità di attuazione a seconda delle diverse categorie e attività in collaborazione con i settori interessati;
- definire i mezzi e i metodi per il controllo e l'ispezione;
- informare e sensibilizzare i datori di lavoro ed i lavoratori con la collaborazione degli interlocutori sociali.

Con le sue attività l'agenzia di Bilbao deve poter assistere sia la Commissione europea sia gli Stati membri senza sostituirsi al loro operato.

3.2.3. Oltre a emanare direttive che fissino gli obiettivi da perseguire è dunque necessario mettere a disposizione, sotto forma di orientamenti, strumenti complementari che siano più dettagliati rispetto alla legislazione vincolante. Si tratterebbe di un manuale destinato alle imprese, e non già di un documento di normalizzazione: la sua applicazione non sarebbe soggetta a certificazioni. Il manuale può essere diversificato a seconda delle caratteristiche dei settori di attività e delle imprese stesse. Gli interlocutori sociali vengono coinvolti nei lavori della Commissione consultiva attraverso la consultazione tripartita.

3.2.4. Come sottolineato in precedenza, il controllo del recepimento di una direttiva europea non può limitarsi ad una mera verifica dal punto di vista giuridico, nel senso di controllare se un certo obbligo venga trasposto nell'ordinamento nazionale. Oltre al testo di legge va verificata anche

l'effettiva applicazione da parte degli Stati membri in base a criteri concreti armonizzati, ad esempio: quante imprese applichino la normativa, con quali modalità, rispettivamente nelle grandi e nelle piccole, per quali ragioni e infine con quali risultati.

- Come annunciato nella relazione dei 3 settembre 1998, la Commissione deve attuare il suo programma destinato ad elaborare indicatori sociali per la valutazione della politica nazionale. Le componenti di tali indicatori proverrebbero in particolare dalle statistiche sugli infortuni sul lavoro e sulle malattie professionali. A tale proposito, il Comitato ritiene che, al fine di seguire l'evoluzione dell'efficacia della legislazione esistente, sarebbe auspicabile continuare le attività di armonizzazione delle statistiche europee sugli incidenti sul lavoro e sulle malattie professionali avviate dalla Commissione. Il Comitato giudica altresì auspicabile un regolamento comunitario inteso a facilitare il trasferimento dei dati dagli Stati membri ai servizi della Comunità, e ritiene infine opportune statistiche distinte per uomini e donne.
- Il Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro si è recentemente occupato del funzionamento dei servizi di prevenzione multidisciplinari e della realizzazione pratica dei controlli sulla salute. Si tratta di un esempio di ricerca che va ulteriormente sostenuta ed ampliata. Tale processo deve portare allo scambio di buone prassi, ad una migliore verifica dell'applicazione pratica e dei risultati della regolamentazione esistente ed a proposte di modifica intese a migliorare il grado di protezione sul luogo di lavoro.
- Le indagini della fondazione di Dublino relative alle condizioni di lavoro, alle diverse categorie di lavoratori nonché alle diverse forme di lavoro vogliono contribuire ad esaminare l'efficacia delle misure europee ed il grado di realizzazione dei loro obiettivi.

3.3. Applicazione alle PMI ed alle microimprese: non si tratta affatto di adottare criteri diversi a seconda delle dimensioni dell'azienda, bensì di tener conto della specificità delle PMI e delle loro maggiori esigenze d'informazione e di formazione, nonché della loro maggiore vulnerabilità di fronte a complicazioni amministrative. Ricordiamo a tale proposito che in base all'articolo 118 A le direttive dovevano evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese.

3.3.1. L'obiettivo da conseguire ed il livello di salute e di sicurezza prescritto devono essere uguali per tutti i lavoratori. Cambiano naturalmente, a seconda delle dimensioni dell'azien-

da, le modalità per raggiungere questo scopo, per esercitare un controllo ed in particolare per diffondere le informazioni e fornire assistenza ai lavoratori ed alle imprese.

3.3.2. Talune piccole e medie imprese sono critiche nei confronti di disposizioni giuridiche che non possono essere realisticamente applicate nel loro ambito. Si tratta per lo più di adempimenti amministrativi che appesantiscono inutilmente la legislazione e che la maggior parte delle imprese è quasi sempre nell'impossibilità di applicare.

Gli orientamenti più dettagliati dal punto di vista tecnico di cui al punto 3.2.3 possono costituire un utile strumento sia per le stesse piccole e medie imprese, sia per verificare l'applicazione delle norme nelle imprese più piccole.

3.3.3. Le piccole e medie imprese e le microimprese trarranno tuttavia profitto da questo approccio solo se i testi:

- saranno semplici e di facile applicazione;
- conterranno soluzioni pratiche;
- saranno redatti attraverso la concertazione e, più in particolare, con la collaborazione delle organizzazioni delle PMI;
- saranno diffusi attraverso i canali, ossia gli organismi, di cui le piccole e medie imprese si servono normalmente;
- saranno articolati a seconda dell'attività: ad esempio officine meccaniche, produttori di mobili, ristoratori ecc.

3.3.4. Gli strumenti d'informazione e d'ispezione devono essere accompagnati da specifici programmi di sostegno e da progetti pilota, e vanno integrati nei programmi di formazione professionale (Leonardo).

#### 4. Il legame fra occupabilità e sicurezza/salute. Costo economico

4.1. Gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali e gli altri rischi per la salute e la sicurezza presentano innanzitutto un grave problema umano e sociale per le vittime, ma anche un costo economico considerevole per la società e per l'impresa coinvolta.

L'Agenzia europea di Bilbao ha dedicato uno studio all'impatto economico della sicurezza e della salute sul lavoro negli Stati membri dell'Unione europea. Alcuni Stati ritengono che i costi delle malattie collegate al lavoro corrispondano ad una quota compresa fra il 2,6 ed il 3,8 % del loro PIL. Occorre tuttavia tener presente che i raffronti sono resi difficoltosi dalle differenze nei metodi di calcolo. Il Comitato sottolinea che è molto importante poter disporre di dati affidabili e comparabili, cosa che consentirà anche di individuare i regimi più efficaci.



4.2. Una politica efficace in materia di salute e sicurezza è giustificata non solo da evidenti ragioni umane, e dai costi economici degli infortuni e delle malattie, ma anche dal fatto che essa migliora l'occupabilità e la produttività del lavoratore andando così a beneficio dell'occupazione. Il Comitato ritiene dunque che la preoccupazione per la sicurezza e per la salute sul lavoro dovrebbe in futuro costituire l'oggetto di uno degli orientamenti per l'occupazione. Sarebbe opportuno che tale orientamento fosse sostenuto da esempi di buone prassi, sul modello dell'analisi comparativa che funge da sostegno agli orientamenti attuali. Sarebbe inoltre necessario valutare l'impatto delle politiche dell'occupazione sulla sicurezza e la salute sul luogo di lavoro. Considerando inoltre le condizioni di lavoro di uomini e donne, va ricordato che uno dei pilastri delle linee direttrici per l'occupazione è mirato a rafforzare l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro. Tale preoccupazione viene d'altronde evidenziata nel parere del Comitato in merito alla «Proposta di orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri nel 2000»<sup>(1)</sup>.

4.3. Occorre mettere a punto delle azioni sia per i datori di lavoro che per i lavoratori.

4.4. Il datore di lavoro, che ha il potere di organizzare l'impresa, è anche responsabile dell'incidenza delle sue decisioni sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori. Per assumersi questa responsabilità, evidenziata nella direttiva quadro del 12 giugno 1989, il datore di lavoro deve essere in grado di scegliere le misure preventive più adatte alla sua azienda nonché il tipo di organizzazione che gli consentirà di garantire la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori e nello stesso tempo di migliorare la competitività senza essere ostacolato da una regolamentazione inadeguata.

4.4.1. Le buone condizioni di lavoro sono un elemento essenziale per la produzione di beni e di servizi di qualità. Gli incidenti sul lavoro e gli altri rischi per la salute e la sicurezza rappresentano innanzitutto un problema umano e sociale ma anche un costo economico per l'impresa, in termini di assenteismo, contributi ai sistemi di sicurezza sociale, perdite di produzione, know-how ecc.

È dunque necessario mettere a punto azioni e strumenti per:

- convincere il datore di lavoro che le buone condizioni di sicurezza e la salute sono un fattore di competitività e di attrattiva, e che una buona politica in materia di sicurezza e di salute è un segnale di efficienza economica;
- sensibilizzare il datore di lavoro all'inserimento della politica di sicurezza in quanto uno degli elementi costitutivi di una politica globale;

- mettere in rilievo il ruolo chiave dell'organizzazione del lavoro nella promozione della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro;
- sottolineare la notevole importanza dei servizi di prevenzione e di sorveglianza della salute dei lavoratori; a tale proposito il Comitato fa riferimento all'importante contributo della medicina del lavoro al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro<sup>(2)</sup>. Nell'esercizio delle loro funzioni, i servizi di prevenzione e di vigilanza della salute dovranno tener conto delle necessità di informazione e di formazione, variabili a seconda dei gruppi di popolazione al lavoro.

A tal fine è necessario:

- raccogliere e organizzare informazioni sulle buone prassi nelle imprese e mettere in evidenza i sistemi che garantiscono le migliori prestazioni. Alcuni studi hanno rivelato il valore
  - dei sistemi di valutazione sistematica delle condizioni di sicurezza (accompagnati da incentivi che valorizzino i risultati positivi ottenuti dai reparti dell'impresa),
  - dei sistemi di gestione della sicurezza e della salute inquadrati in una visione globale,
  - nonché delle realizzazioni per adeguare il posto di lavoro alle esigenze dei lavoratori anziani o portatori di handicap;
- sviluppare e divulgare i criteri relativi alle buone prassi, i metodi di valutazione di una politica, nonché le misure del caso;
- rendere più evidenti i benefici di una buona politica e migliorare il calcolo dei costi e dei benefici; in tal modo è possibile fornire migliori indicazioni ai responsabili delle decisioni. Una ricerca più approfondita e la definizione di strumenti semplici e pratici per valutare obiettivamente i costi ed i benefici rappresentano una priorità per scegliere e decidere in maniera migliore e più consapevole.

4.4.2. I lavoratori e/o i loro rappresentanti vanno coinvolti in questo approccio in maniera sistematica:

- associandoli alla preparazione, attuazione, valutazione e modulazione della politica a livello comunitario attraverso i comitati di concertazione esistenti, in particolare il Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro;
- attraverso l'informazione, la consultazione e la partecipazione previste dalla direttiva quadro del 12 giugno 1989 e dalle direttive specifiche;

<sup>(1)</sup> GU C 328 del 20.12.1999.

<sup>(2)</sup> GU C 307 del 19.11.1984.

— inserendo gli aspetti relativi alla sicurezza nell'educazione, nell'istruzione e nella formazione. A tale proposito si concorda con il parere del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro (doc. 070/2/97). Ricordiamo inoltre il parere del CES del 30 giugno 1993 sulla formazione in materia di sicurezza e salute per quanto riguarda i seguenti temi:

- il futuro cittadino (in corso di formazione scolastica)
- il futuro lavoratore
- il lavoratore che si inserisce nell'impresa
- la struttura gerarchica
- i rappresentanti dei lavoratori con funzioni specifiche per la protezione della salute e della sicurezza sul lavoro.

4.4.3. In questa importante azione di studio, di sensibilizzazione e di informazione perseguita dalla Commissione europea, a cui si chiede di continuare con le analisi comparative delle buone prassi, l'Agenzia di Bilbao può svolgere una funzione preparatoria in vista dello svolgimento di ricerche, della compilazione d'inventari e della messa a disposizione di buone prassi, di programmi di formazione ecc. Gli stessi Stati membri sono responsabili della divulgazione attraverso canali adeguati.

## 5. Come rispondere ai nuovi rischi

5.1. Il mondo del lavoro ha subito numerosi cambiamenti e l'organizzazione del lavoro si è diversificata. Regimi di lavoro diversi con orari diversi sono presenti contemporaneamente all'interno di una stessa impresa. L'informatizzazione ha modificato il contenuto dei compiti ed il modo di lavorare. Esistono differenze anche nel regime di lavoro: sono più frequenti il lavoro part-time, quello temporaneo e quello interinale. Si diffondono inoltre il telelavoro ed il lavoro «su chiamata» («work on-call»). La composizione della forza lavoro si è modificata: da un lato è notevolmente aumentata l'occupazione femminile e dall'altro si constata un invecchiamento della forza lavoro. Una parte crescente dell'occupazione si colloca nel settore terziario, vista l'espansione dei servizi. Molte aziende si sono concentrate sulla loro attività principale ed hanno affidato a collaboratori esterni, soprattutto a PMI, una serie di attività. Fra le imprese, le PMI rappresentano una categoria in continua crescita. Nelle aziende sono stati introdotti metodi di gestione più decentrati. Tutti questi cambiamenti hanno avuto delle ripercussioni sul modo di lavorare e quindi sulle condizioni di sicurezza e di igiene sul luogo di lavoro.

5.1.1. In alcuni paesi si rileva un aumento inquietante del lavoro nero, che non rispetta le esigenze della sicurezza e della

salute sul luogo di lavoro. Questa tendenza è stata oggetto della comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso, che raccomanda una strategia di lotta contro questo fenomeno con cui il Comitato ha pienamente concordato nel parere del 27 gennaio 1999<sup>(1)</sup>.

5.2. Sarebbe particolarmente riduttivo ricondurre i cambiamenti di cui al punto 5.1 a una nozione di rischio. Il contesto economico obbliga l'impresa a impegnarsi in un processo permanente di modernizzazione e di adattamento della gestione e dell'organizzazione del lavoro. A tale riguardo gli investimenti in nuove tecnologie sono spesso accompagnati dal miglioramento delle condizioni di lavoro. Quanto alle nuove forme di lavoro, esse possono rispondere a esigenze di flessibilità dei datori di lavoro come anche dei lavoratori.

5.3. Se questi cambiamenti non possono di per sé essere equiparati a dei rischi, è tuttavia incontestabile che essi abbiano comportato per i lavoratori nuovi rischi che non possono più essere assimilati agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali classiche. In effetti diventano più frequenti i disturbi psicosociali; le situazioni di stress si diffondono, anche fra il personale dirigente ed i quadri; alcuni lavoratori finiscono per essere esauriti, incapaci di affrontare le sfide.

5.3.1. I giovani, i lavoratori portatori di handicap<sup>(2)</sup>, i lavoratori migranti, i non qualificati, più che altri gruppi di lavoratori, si trovano di fronte a situazioni di maggior vulnerabilità, e vengono a volte considerati gruppi a rischio sul mercato del lavoro.

5.4. Le misure classiche sono meno efficaci se applicate alle nuove situazioni ed alle nuove forme di lavoro. La questione che si pone è come proteggere efficacemente i lavoratori e quali soluzioni pratiche esistano per conseguire l'obiettivo. È fra l'altro necessario:

- raccogliere dati, rendere obiettiva la problematica, raffrontare gli indicatori;
- elaborare strumenti adeguati in funzione della categoria presa in considerazione, delle attività e delle forme di lavoro.

5.5. Il quadro normativo generale, con i relativi obiettivi, viene definito a livello europeo. Per quanto riguarda le modalità per conseguire i risultati auspicati con queste nuove forme di lavoro, con i mutamenti riguardanti la popolazione e con i nuovi rischi, vanno compiute costantemente ricerche, da verificare poi nella pratica.

<sup>(1)</sup> GU C 101 del 12.4.1999.

<sup>(2)</sup> Ci si riferisce a tale proposito alla raccolta di buone prassi in materia di occupazione dei portatori di handicap, pubblicata su iniziativa degli interlocutori sociali europei, dell'UNICE, della CES e del CEEP, coi sostegno della Commissione europea. Tale raccolta comprende in particolare esempi di reinserimento professionale.

In primo luogo gli aspetti tecnici della normativa in vigore vanno verificati e modulati in maniera costante, tenendo conto:

- dei nuovi prodotti e processi,
- dei nuovi insegnamenti riguardanti gli effetti dei prodotti e dei processi esistenti (ad esempio l'O.P.S. o sindrome psicorganica, e le fibre minerali), come pure
- dei nuovi insegnamenti riguardo a determinati problemi di salute come i dolori muscolari o alle ossa (R.S.I.),

in modo che gli obiettivi da conseguire vengano adeguati all'evoluzione della scienza e della tecnica, ad esempio per quanto riguarda i valori limite.

5.6. Oltre a ciò, occorre controllare se l'applicazione della normativa quadro relativa a queste nuove forme di lavoro presenti problemi e anche identificare le soluzioni e gli strumenti utilizzabili. Ciò riguarda in particolare i seguenti aspetti:

- i controlli riguardanti la salute;
- l'informazione e la formazione dei lavoratori;
- il seguito da riservare a eventuali rischi collegati a nuovi prodotti e processi.

5.6.1. A tale proposito va dedicata un'attenzione particolare al lavoro interinale, ai contratti temporanei di breve durata ed ai lavori eseguiti in subappalto. Si tratta in effetti di situazioni specifiche che rendono più difficile l'integrazione del lavoratore nell'ambiente di lavoro a causa dei seguenti fattori:

- la responsabilità ed il controllo concernenti le condizioni di lavoro sono ripartiti fra diversi datori di lavoro;
- i lavoratori cambiano più spesso luogo di lavoro e ogni volta è richiesto un rapido adattamento al nuovo ambiente.

Per raggiungere il necessario livello di protezione andranno prese misure adeguate, ed applicabili nella pratica, per quanto riguarda:

- lo scambio di informazioni fra i diversi datori di lavoro e lavoratori per quanto riguarda i rischi e le esigenze del lavoro;
- istruzioni specifiche molto chiare (da utilizzare ogni volta che ci si accinga a nuovi compiti);
- la formazione permanente;
- la sorveglianza medica e il monitoraggio in seguito all'esposizione da parte del lavoratore ad agenti o prodotti pericolosi,
- nonché la ricerca epidemiologica.

È opportuna un'informazione reciproca riguardo agli insegnamenti tratti dalle prassi esistenti, dalle esperienze ed indagini effettuate nei vari Stati membri, in modo che contribuiscano ad un approccio più efficace.

5.7. La frequenza con cui si cambia lavoro e l'assenteismo sono spesso segnali di condizioni di lavoro carenti, ma nella maggior parte dei casi non possono essere ricondotti esclusivamente alla situazione di lavoro. I collegamenti con le condizioni di lavoro sono tuttavia più forti in situazioni di disturbi psicosociali, di stress, di esaurimento: affrontare tali situazioni rientra in una buona gestione. Il ruolo e la responsabilità dell'impresa nei confronti di questi rischi non sono tuttavia così evidenti come nel caso dei rischi classici legati al luogo di lavoro. La situazione privata (famiglia e ripartizione dei ruoli al suo interno), la formazione di base, le possibilità di ricevere una formazione e le possibilità di occupazione possono influire su questi fenomeni. Gli sforzi richiesti alle imprese ed ai lavoratori devono essere accompagnati da misure in altri settori, in modo da evitare che quanto intrapreso dalle imprese sia vanificato dall'assenza di un approccio globale.

Ciò richiede misure da attuare sul lavoro, a casa, nelle scuole, e quindi un approccio globale da parte della Commissione (cfr. punto 2.3.2). Le misure isolate si rivelano meno efficaci.

5.8. Nei diversi Stati membri sono state intraprese molte iniziative per affrontare i nuovi rischi e le nuove forme di lavoro; in questo modo vengono sperimentati nuovi approcci in collaborazione con gli interlocutori sociali.

Per quanto riguarda l'impegno degli interlocutori sociali, si possono citare alcuni esempi<sup>(1)</sup>.

- Paesi Bassi: l'«Agenda 2002» attraverso cui gli interlocutori sociali hanno fissato i temi principali di negoziazione per gli anni a venire, invita gli interlocutori sociali ad accordare un'attenzione prioritaria ai problemi di stress ed al miglioramento delle condizioni di lavoro. Numerose convenzioni collettive settoriali si sono ricollegate a questa preoccupazione; citiamo inoltre i numerosi accordi speciali («convenants») che coinvolgono le autorità pubbliche, i datori di lavoro ed i lavoratori contro alcuni rischi specifici.
- Belgio: le parti sociali hanno concluso, il 30 marzo 1999, una convenzione collettiva interprofessionale relativa alla politica di prevenzione dello stress sul luogo di lavoro: il datore di lavoro consulta il Comitato per la sicurezza e l'igiene sulla politica che intende attuare. Ricordiamo inoltre la creazione, da parte degli interlocutori sociali settoriali, di «Prévention et Intérim» («Prevenzione e lavoro interinale») con il compito di sensibilizzare e consigliare le imprese in materia di prevenzione.

(1) Cfr. anche gli esempi di buone prassi riportati nel sito dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro di Bilbao (<http://www.eu-osha.es>).

- Danimarca: è stato concluso un accordo nazionale fra organizzazioni di lavoratori e di datori di lavoro riguardante la riduzione del lavoro monotono e ripetitivo.
- Svezia: le parti sociali hanno concluso un accordo relativo alla creazione di delegati territoriali per la prevenzione.

Quanto alle recenti iniziative intraprese da alcuni Stati membri, si rileva il programma lanciato dal governo portoghese per migliorare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro: esso accorda in particolare incentivi ai datori di lavoro che in questo settore abbiano compiuto sforzi documentati aventi valore di buone prassi.

5.9. Sulla base di un inventario di queste azioni, delle buone prassi e dei risultati di iniziative efficaci, la Commissione, in collaborazione con gli interlocutori sociali, può effettuare una valutazione, eventualmente modulare la normativa, elaborare ulteriori strumenti, renderli noti ed inserirli nei programmi di sostegno esistenti nonché in quelli nuovi.

## 6. Conclusioni

- La promozione della sicurezza e della salute sul luogo di lavoro deve rappresentare una preoccupazione prioritaria per le autorità pubbliche, gli interlocutori sociali, i dirigenti d'impresa ed i lavoratori. Se si considera che il mondo del lavoro subisce profondi cambiamenti, tale mobilitazione si

rivela ancor più prioritaria. L'approccio che può meglio contribuire alla realizzazione di questo importante obiettivo è quello di responsabilizzare maggiormente tutte le parti coinvolte, a livello comunitario, nazionale, settoriale, regionale e locale.

- Ferma restando la funzione legislativa, che resta importante e che continua ad essere giustificata per motivi sociali ed economici, la funzione non legislativa dell'Unione europea va maggiormente promossa e valorizzata attraverso azioni di informazione, di sensibilizzazione, di formazione e di analisi comparativa («benchmarking»).
- L'efficacia della legislazione verrà favorita da testi che siano basati su una migliore ripartizione dei ruoli fra il livello europeo e quello nazionale e che fissino obiettivi chiari a livello comunitario affidando l'attuazione agli organi nazionali, ferme restando alcune garanzie di controllo.
- Per assicurare un miglior collegamento fra, da un lato, l'occupabilità e, dall'altro, la sicurezza e l'igiene sul luogo di lavoro s'impongono azioni di sensibilizzazione e di formazione a favore dei datori di lavoro e dei lavoratori.
- L'applicazione della normativa nel caso di nuovi rischi richiede una valutazione costante dell'efficacia delle sue misure. L'adattamento della normativa deve essere basato su un'analisi delle buone prassi negli Stati membri. L'analisi comparativa («benchmarking») deve mettere in evidenza gli esempi più istruttivi ed in particolare le prassi attuate dagli interlocutori sociali.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---

**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 relativa a un piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004)»**

(2000/C 51/12)

Il Comitato economico e sociale, in data 8 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, terzo paragrafo, del Regolamento interno, di elaborare parere in merito alla comunicazione di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato all'unanimità il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Hassett, in data 12 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368<sup>a</sup> sessione plenaria, con 112 voti favorevoli, nessun voto contrario e 3 astensioni il seguente parere.

## 1. Introduzione

Il 25 gennaio 1995 il Comitato economico e sociale ha adottato un parere di iniziativa sul tema «La lotta contro la droga»<sup>(1)</sup> (relatrice: Guillaume) in cui venivano tra l'altro formulate delle osservazioni in merito al Piano di azione in materia di lotta contro la droga attualmente in vigore (1995-1999). Il presente supplemento di parere di iniziativa prende spunto dal lavoro svolto in tale contesto.

1.1. La Comunicazione della Commissione relativa a un piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004) contiene:

- un programma inteso a combattere l'uso illecito di droghe grazie ad azioni coordinate a tutti i livelli;
- l'invito a dare la massima priorità alla prevenzione;
- proposte volte a rafforzare lo scambio di esperienze e di buone pratiche;
- proposte miranti a ridurre l'offerta di droghe illegali;
- l'invito a integrare le attività di Schengen relative alla droga e ad applicare il Piano d'azione dell'UE contro la criminalità organizzata;
- progetti destinati a promuovere a livello internazionale l'inserimento di clausole sul controllo delle droghe illegali negli accordi in materia di sviluppo e commercio.

1.2. Gli scopi ed obiettivi del piano di azione europeo sono i seguenti:

- garantire che il problema della lotta contro la droga continui a rappresentare una delle massime priorità per l'azione interna ed esterna dell'Unione europea;
- proseguire l'approccio integrato ed equilibrato dell'UE nella lotta contro la droga, che prevede la riduzione della domanda e dell'offerta quali componenti che si rafforzano a vicenda;

- garantire che vengano forniti dati obiettivi, affidabili e comparabili sul fenomeno della droga nell'UE;
- promuovere la cooperazione internazionale;
- sottolineare l'esigenza di rendere disponibili risorse adeguate, dando la massima priorità alle politiche di prevenzione.

La comunicazione individua inoltre alcune nuove sfide, come ad esempio la crescente diffusione delle droghe sintetiche, la relazione tra droga e delinquenza urbana e i problemi connessi alla droga nei settori della salute, delle politiche sociali e della giustizia penale. Viene sottolineato che è urgente predisporre gli strumenti metodologici necessari per valutare in modo sistematico le azioni volte alla lotta contro la droga a livello di UE.

1.3. La lotta contro la droga rimane una delle principali priorità politiche sia per l'Unione europea che per i singoli Stati membri. È risaputo quanto sia difficile ottenere dati attendibili in tale settore: sulla diffusione dell'uso illecito di droga, sulle morti, gli incidenti, i casi di malattie e di contagio e i reati riconducibili alla droga ecc., che diano un quadro esatto del problema. Nonostante tali difficoltà, la relazione annuale 1998 dell'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT) dimostra chiaramente la gravità della situazione.

1.4. Gli Stati membri dell'UE e la Comunità europea hanno adottato, sin dalla metà degli anni ottanta, misure comuni per combattere la tossicodipendenza e il traffico di droga e per promuovere la cooperazione internazionale. Il ruolo dell'UE nella lotta contro la droga, che rientra anzitutto nella competenza di ogni Stato membro, è quello di sostenere e di coordinare determinati sforzi in settori nei quali l'Unione può apportare un valore aggiunto. L'attuale strategia dell'UE contro la droga è incentrata sulla riduzione della domanda e dell'offerta e sulla cooperazione internazionale.

(1) GU C 102 del 24.4.1995.

1.5. Per l'Unione europea, la lotta contro la droga è inscindibile dall'obiettivo, previsto dal Trattato di Amsterdam, di creare «uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia». L'azione volta a contrastare la droga è considerata prioritaria nei settori della pubblica sanità (Titolo XIII, art. 152 del Trattato CE), della cooperazione in materia di giustizia e affari interni (Titolo VI del Trattato sull'Unione europea) e della cooperazione internazionale (Titolo V del Trattato sull'Unione europea).

1.6. Solo in base ai summenzionati «dati obiettivi, affidabili e comparabili» sul fenomeno della droga è possibile definire a livello dell'UE politiche e strategie efficienti. Al fine di fornire tali informazioni sono stati istituiti due organi l'OEDT e l'unità droga di Europol (EDU). L'OEDT raccoglie e diffonde dati non riservati sul fenomeno della droga per contribuire all'elaborazione delle politiche in materia. L'EDU contribuisce ad operazioni di polizia attraverso lo scambio e l'analisi di dati relativi al traffico organizzato di droga e alle attività criminali connesse. La Commissione sottolinea anche l'esigenza di meccanismi sistematici di valutazione, stima e sorveglianza. Il lavoro di tali organi aiuta a conoscere meglio l'estensione e la gravità del problema della droga in Europa.

1.7. La dimensione internazionale della lotta contro la droga richiede una cooperazione più intensa a causa della gravità del problema e del fatto che esso comporta una minaccia sia per i paesi industrializzati che per quelli in via di sviluppo.

1.8. In vista dell'ampliamento è opportuno anche esaminare la situazione nei paesi candidati. Secondo la relazione annuale 1998 dell'OEDT «la maggior parte dei paesi dell'Europa centro orientale è alle prese con problemi sempre maggiori dovuti sia al traffico e al transito di droghe illegali sia all'aumento del consumo locale»<sup>(1)</sup>. Per invertire tale preoccupante tendenza occorrerà un sostegno continuo da parte dell'UE, ad esempio attraverso il programma pluri-beneficiari Phare contro la droga.

## 2. Il parere del Comitato del 1995 sul tema «La lotta contro la droga»<sup>(2)</sup>

2.1. Nel precedente parere di iniziativa del 1995, il Comitato ha osservato che nonostante tutti gli sforzi dei governi europei, comprese le misure per combattere la produzione illegale, la vendita e l'offerta di tutte le droghe, nonché l'impiego di risorse ingenti, non sono stati raggiunti gli obiettivi auspicati. Veniva riconosciuto che la semplice applicazione delle norme e le misure tese a limitare l'offerta non bastavano da sole a risolvere il problema dell'abuso di droghe.

2.2. Pur esprimendosi a sostegno dell'attuazione di politiche intese a coordinare la caccia a coloro che sono coinvolti nella produzione, nel traffico e nello spaccio di stupefacenti, il Comitato riteneva che eguale priorità andrebbe accordata all'attuazione di politiche volte a «ridurre la domanda». Esse dovrebbero prevedere:

- risorse adeguate per programmi di assistenza, reinserimento ed istruzione destinati ai soggetti che potrebbero tendere al consumo illecito di droghe;
- programmi educativi e preventivi per i gruppi vulnerabili al pericolo del consumo illecito di droghe.

2.3. Sebbene il problema, per le sue dimensioni, richiedesse una politica di prevenzione di portata europea occorreva anche cambiare atteggiamento. Nessuno Stato membro dovrebbe rischiare di essere considerato una zona franca della droga a causa di interventi di carattere innovativo. Nessuna regione, città, comunità locale o scuola dovrebbe essere preoccupata di rovinarsi la reputazione perché desidera promuovere una politica attiva di prevenzione dell'abuso di stupefacenti. Un approccio di prevenzione coordinata contribuirebbe a divulgare il problema e aiuterebbe i cittadini delle singole comunità ad accettare le proprie responsabilità individuali e collettive.

2.4. Il Comitato riteneva che l'Unione europea necessitasse di una politica molto più chiara e coordinata.

2.5. A livello locale e regionale occorreva creare delle reti integrate basate su gruppi di coordinamento comprendenti:

- autorità locali e comunali;
- personale specialmente preparato alla prevenzione dell'abuso di droghe;
- personale medico e paramedico;
- forze di polizia;
- insegnanti e presidi;
- datori di lavoro, agenzie di collocamento;
- genitori;
- associazioni familiari, gruppi sociali di sostegno e servizi di volontariato;
- stampa locale, reti televisive e radiofoniche;
- coordinatori professionali a tempo pieno;
- coordinamento di servizi sanitari, enti locali, agenzie di impiego, parti sociali.

2.6. A livello nazionale, il Comitato invitava i governi a creare centri di coordinamento con la responsabilità di monitorare i gruppi di coordinamento locale e regionale, fornire sostegno specifico laddove necessario ed assicurare i contatti fra i vari servizi nonché una risposta strutturata all'abuso di sostanze stupefacenti.

<sup>(1)</sup> Relazione annuale 1998 sullo stato del problema della droga nell'Unione europea — Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, pag. 61.

<sup>(2)</sup> GU C 102 del 24.4.1995.

2.7. Il Comitato suggeriva inoltre di prevedere le seguenti azioni a livello europeo:

Azioni (1995-1999)	Risultati 1999 <sup>(1)</sup>
— creazione di un gruppo nazionale di responsabili incaricati di coordinare le politiche antidroga coadiuvato da un'unità multidisciplinare che rappresenti tutti e tre i «pilastri» dell'Unione europea;	Parziale
— istituzione di un Comitato permanente UE per la prevenzione dell'abuso di droghe;	Sì
— applicazione dell'articolo 129 che incoraggia la «cooperazione» e il «coordinamento» tra gli Stati membri in materia di sanità pubblica, «compresa la tossicodipendenza» e appoggio in questo settore al diritto d'iniziativa della Commissione;	Sì
— appoggio agli sforzi della Commissione tendenti ad assumere un ruolo «proattivo» e concreto per promuovere, divulgare e diffondere i comportamenti più corretti;	OEDT
— organizzazione di altre settimane di prevenzione contro la droga;	Sì
— iniziative comunitarie di formazione e istruzione nel campo della prevenzione contro l'abuso di droghe;	Sì
— una rapida attuazione di proposte specifiche nel quadro del piano di azione della Commissione per la formazione e gli scambi di persone attive nel settore;	Sì
— campagne europee di sensibilizzazione e creazione di reti;	Sì
— promozione in aree selezionate di una serie di progetti pilota transnazionali europei, per contribuire a creare una rete di coordinamento per tutta l'Europa.	Parziale

(1) Nella riunione del gruppo di studio del 9 settembre 1999 la Commissione europea è stata invitata a descrivere a grandi linee i risultati del Piano di azione 1995-1999.

Il Comitato nota con soddisfazione che sono state intraprese azioni che corrispondono in ampia misura ai suggerimenti avanzati nel parere del 1995.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato accoglie con grande favore la proposta della Commissione relativa ad un nuovo piano di azione in materia di lotta contro la droga (2000-2004) e ne sottolinea in particolare gli obiettivi specifici nei cinque campi di azione:

1. informazione
2. azioni volte a ridurre la domanda
3. consolidamento dell'acquis comunitario
4. azione a livello internazionale
5. coordinamento, integrazione e semplificazione.

3.2. In linea con la dichiarazione politica della sessione straordinaria sulle droghe dell'Assemblea generale delle Nazioni unite (Ungass), il Comitato approva i seguenti principi di base: responsabilità condivisa, integrazione del controllo delle droghe nello sviluppo generale, riduzione bilanciata della domanda e dell'offerta, rispetto dei diritti umani e sostegno agli approcci multilaterali.

3.3. Il Comitato concorda nel ritenere che, nel quadro delle azioni volte a ridurre la domanda, la massima priorità vada attribuita alla salute, all'istruzione, alle attività di ricerca e di formazione e agli strumenti per combattere l'esclusione sociale al fine di raggiungere due principali obiettivi:

- la drastica riduzione entro cinque anni del consumo di sostanze illecite da parte dei giovani al di sotto dei 18 anni e
- la drastica riduzione entro cinque anni dei decessi legati al consumo di droga.

Tali obiettivi vengono generalmente conseguiti grazie a programmi rivolti all'intera popolazione, che prevedono attività di base mirate alle esigenze quotidiane dei cittadini. Si possono fornire prestazioni sanitarie attraverso una valutazione delle esigenze di particolari comunità; l'istruzione può essere fornita per mezzo dei corsi scolastici, dell'assistenza extrascolastica ai giovani e delle reti a livello di comunità; la ricerca dovrebbe far parte di studi più ampi basati sulla popolazione e la formazione può essere fornita nel contesto più vasto della preparazione della forza lavoro.

3.3.1. Il Comitato sottoscrive la posizione della Commissione secondo la quale l'impiego efficace dei nuovi mezzi di comunicazione, e in particolare di Internet, nell'elaborazione, attuazione e valutazione di programmi di istruzione e di prevenzione può costituire un utile strumento educativo e di sensibilizzazione al problema della droga.

3.4. La Commissione sottolinea in modo particolare il settore statale e parastatale. Tuttavia il Comitato, in base alla propria esperienza, fa osservare l'importanza di coinvolgere i più vasti modelli di partenariato sociale che esistono in numerosi Stati membri. La proposta pone l'accento sull'uso dei sistemi di pubblica sanità e di istruzione, per i quali sono competenti anzitutto gli enti locali e regionali, ma fa solo riferimento all'importanza della sensibilizzazione che avviene a livello di *entourage*, alle organizzazioni non governative e alla società in generale. Vi sono poche menzioni dei partenariati già esistenti, ad esempio in materia di criminalità e disordine, recupero economico, miglioramento della salute, cooperazione tra imprese e amministrazioni locali.

3.5. Il principio della responsabilità condivisa richiede un approccio integrato e bilanciato. Per realizzarlo occorre far uso delle risorse disponibili nell'ambito del partenariato sociale. Il Comitato sottolinea l'esigenza di predisporre un memorandum di intesa relativo alla costituzione di partenariati, tra l'altro in materia di prevenzione sul luogo di lavoro, e di avviare la cooperazione, ad esempio tra i vettori e le autorità doganali.

3.6. Il piano di azione proposto, quando sarà applicato, dovrà assolutamente fare tesoro dell'esperienza del Programma di prevenzione della tossicodipendenza 1996-2000. I risultati devono essere condivisi, sviluppati e applicati in modo generale se opportuno. I successi ottenuti vengono spesso messi in evidenza, ma è importante valutare anche gli insuccessi. Quando si predispongono nuove azioni occorre trarre insegnamento dalle esperienze precedenti. Ciò accresce l'esigenza di risposte interdisciplinari e multidimensionali a livello locale, nazionale e globale.

3.7. In genere si fa uso di droga per la prima volta perché si viene spinti a farlo da un conoscente. Occorre dunque rafforzare la prevenzione basata sull'*entourage*, la cui importanza è stata ampiamente riconosciuta. Si devono coinvolgere gli stessi giovani sin dall'inizio nella preparazione dei programmi di prevenzione.

3.8. La relazione tra droga, tabacco e alcool è complessa. In alcuni contesti è chiaro che l'uso di una di tali sostanze conduce all'uso di un'altra. In altre situazioni ciò non è ovvio. Un'altra complicazione è data dalle differenze di status giuridico. Le strategie preventive per il tabacco e l'alcool potrebbero contribuire anche a prevenire il primo contatto con le droghe illegali. È assolutamente necessario evidenziare i rischi derivanti dalla combinazione di sostanze differenti, ad esempio droghe e alcool. Tali strategie dovrebbero tuttavia tenere conto del fatto che il legame sussiste tra le persone, attraverso l'*entourage*, e non tra le sostanze in quanto tali.

Spesso l'uso delle sostanze si basa in primo luogo sulla loro disponibilità. Il Comitato fa osservare che i rischi per la salute non si limitano alle droghe il cui uso è vietato e che numerose nuove droghe sintetiche non sono ancora controllate negli Stati membri.

3.9. Al fine di garantire una efficace strategia di riduzione dell'offerta è essenziale applicare i piani di azione dell'Ungass, come è stato convenuto dall'UE. Ciò rafforza l'esigenza di integrare la cooperazione internazionale dell'UE in materia di lotta contro la droga negli obiettivi più vasti delle relazioni esterne dell'UE. Il Comitato richiama l'attenzione sulle possibilità offerte dal Trattato, attraverso la politica estera e di sicurezza comune (PESC), di condurre una più forte azione generale esterna nel campo della lotta alla droga.

3.10. È ormai riconosciuto unanimemente che il problema della droga è comune a tutti gli Stati membri. Pur ritenendo opportuna una politica di repressione, accompagnata dall'armonizzazione delle pene, si rileva la necessità anche di un dinamico quadro europeo relativo alla politica di prevenzione, sostenuto dalle misure concrete previste dal Consiglio europeo. Le nuove disposizioni del Trattato permettono un approccio ampio e coordinato, necessario per ridurre sia l'offerta che la domanda. Dato che, secondo stime delle Nazioni Unite, il traffico di droga costituisce l'8 % del commercio mondiale, il Comitato richiama l'attenzione sulla necessità di una coerente politica dell'Unione europea per la lotta contro la produzione e il traffico di droga. Occorre un più vasto coordinamento nei settori della giustizia, degli affari interni e della politica estera. È importante che vi siano una linea di azione nazionale ed una europea affinché le comunità locali, quando devono far fronte ad una sfida, dispongano di canali cui ricorrere per raggiungere una soluzione a lungo termine. In assenza di una politica nazionale le comunità locali possono spesso rispondere in modo emotivo e soggettivo.

3.11. Il Comitato si compiace dell'azione comunitaria in materia di droghe sintetiche. L'Azione comune<sup>(1)</sup> ha lo scopo di creare un meccanismo per lo scambio rapido di informazioni sulle nuove droghe sintetiche e la valutazione dei relativi rischi, onde consentire che le misure di controllo sulle sostanze psicotrope in vigore negli Stati membri siano ugualmente applicabili alle nuove droghe sintetiche.

(1) Azione comune del 16 giugno 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea riguardante lo scambio di informazioni, la valutazione dei rischi e il controllo delle nuove droghe sintetiche 97/396/GAI, GU L 167 del 25.6.1997.



3.12. Il Comitato è convinto che l'Unione europea abbia bisogno di una politica molto più chiara e coordinata in merito alle condizioni di adesione dei paesi candidati. Ritiene che occorrerebbe stipulare con tali paesi dei protocolli che sanciscano l'obbligo di ridurre lo spaccio di droga nei loro territori, stabiliscano programmi di riduzione della domanda di droga e garantiscano la partecipazione ad attività internazionali. Vanno previsti al riguardo anche accordi per il controllo delle cosiddette sostanze di base (molto importanti per la fabbricazione, ad esempio, di anfetamine). Il Comitato chiede che venga attribuita grande priorità all'acquis in materia di libertà, sicurezza e giustizia, nonché a quello relativo alla lotta contro la droga.

3.12.1. Nel contempo si dovrebbero incoraggiare i paesi candidati ad avvalersi della possibilità di partecipare ai progetti pilota nel quadro dei programmi Oisin e Falcone.

3.13. Negli ultimi anni è stata spesso sollevata la questione del doping nello sport, fenomeno che spesso consiste nell'abuso di droghe legali piuttosto che nell'uso di droghe illegali. È urgente predisporre un quadro giuridico chiaro e preciso, nonché una maggiore cooperazione internazionale. Il Comitato si compiace pertanto della decisione della Commissione europea di avviare delle discussioni con il Comitato olimpico internazionale (CIO) in merito all'invito a partecipare alla creazione e alla gestione di un'Agenzia mondiale contro il doping. È sempre più necessario ricostituire un clima di fiducia all'interno del settore sportivo e del pubblico.

3.14. La Commissione segnala le iniziative dell'UE in materia di occupazione e i programmi di istruzione e di formazione professionale. Va osservato che, sebbene tali programmi non siano stati inizialmente concepiti per affrontare il problema della droga, sono stati elaborati alcuni eccellenti progetti. Occorre pertanto sviluppare orientamenti e linee di azione, che devono essere inseriti in detti programmi al fine di rafforzare gli aspetti relativi alla droga e ai problemi connessi. Il Comitato ritiene che per favorire il coordinamento necessario al contenimento della domanda di sostanze stupefacenti occorra aumentare le risorse.

3.15. In tutta Europa sono stati compiuti sforzi considerevoli nella lotta contro la droga. È tuttavia evidente che molti di tali sforzi vengono sostenuti in condizioni di isolamento, senza una strategia di azione ampia e sistematica, e spesso in maniera frammentaria e senza un'adeguata programmazione. Il Comitato deplora la penuria di azioni specifiche rivolte ai giovani, in particolare a livello di strada. Il coordinamento europeo dovrebbe rafforzare le azioni rivolte ai giovani.

3.16. L'elaborazione di una mappa più precisa del problema della droga costituisce un obiettivo di primo piano. Il docu-

mento della Commissione fornisce poche informazioni sulle caratteristiche e le dimensioni di tale problema. Un grave punto debole a tale documento consiste nel fatto che si concentra quasi esclusivamente sulla droga come fenomeno urbano. È dimostrato che il problema è altrettanto serio nelle zone rurali, nelle quali non sono presenti infrastrutture atte a farvi fronte in maniera efficace.

#### 4. Conclusioni/raccomandazioni

4.1. La Comunicazione della Commissione relativa a un piano di azione dell'Unione europea in materia di lotta contro la droga (2000-2004) costituisce un passo importante verso lo sviluppo di un ampio approccio. Il Comitato nota tuttavia con grande preoccupazione che non sono state individuate le risorse per la realizzazione di tale piano. Ai fini di un'attuazione efficace occorrono mezzi finanziari adeguati. Nell'attuare il piano di azione, la Commissione deve tenere conto delle risorse disponibili, garantendo un approccio equilibrato tra la riduzione della domanda e quella dell'offerta, alla luce tuttavia delle responsabilità proprie degli Stati membri.

4.2. Il Comitato sottolinea l'esigenza di applicare pienamente il VI Titolo del Trattato di Amsterdam. In concreto, rileva che la droga costituisce una minaccia per la sicurezza collettiva e individuale in vari modi, spesso ma non sempre collegati alla criminalità organizzata. La responsabilità incombe ai paesi consumatori, di transito ed ai paesi produttori. All'interno di tale vasto quadro è chiaro che una componente importante consisterà nella mobilitazione di tutte le risorse giudiziarie e di polizia disponibili contro i trafficanti e le organizzazioni criminali. Occorre intensificare gli interventi. È inammissibile lasciare certi quartieri delle grandi città europee in mano ai trafficanti che distribuiscono la droga, sotto gli occhi di tutti, ai tossicomani, senza che la polizia intervenga. Per stabilire regole minime in merito agli elementi costitutivi dei reati e delle pene occorre un maggior coordinamento; si dovrà inoltre dedicare particolare attenzione all'armonizzazione delle leggi e alla cooperazione giudiziaria, doganale e di polizia. Si sottolinea l'esigenza di un'azione preventiva coordinata da parte della polizia e dei servizi di istruzione e riabilitazione.

4.3. Il Comitato prende atto delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, in particolare delle raccomandazioni relative ad un'area di libertà, sicurezza e giustizia. Prende nota anche della modifica della Direttiva 91/308/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1991, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite, in merito alla quale sta attualmente formulando un parere. Nell'elaborazione del presente parere sul piano di azione in materia di lotta contro la droga si tiene conto del fatto che i temi sollevati nel vertice di Tampere saranno trattati in successivi pareri del Comitato.

4.4. Il Comitato chiede alla Commissione di procedere ad un'analisi più ampia della situazione. Sono disponibili dati concreti ed analisi in merito all'uso di droga negli Stati membri, ma occorre anche analizzare l'impatto della droga, elaborando la relativa mappa. La valutazione è spesso puramente analitica. Il Comitato chiede che venga eseguito uno studio relativo ai fattori socioeconomici che influenzano lo sviluppo del consumo di droga. Spesso non viene mostrato quanto sta effettivamente avvenendo sul campo. Un'analisi migliore, integrata da una valutazione delle prassi più e meno buone, aiuterà l'Unione europea ed i suoi Stati membri a predisporre una strategia efficace.

4.5. Il Comitato osserva un maggiore uso di Internet per quanto riguarda sia la domanda che l'offerta in relazione al fenomeno della droga. Chiede pertanto alla Commissione di attuare il piano d'azione comunitario per promuovere l'uso sicuro di Internet<sup>(1)</sup>, in merito al quale ha adottato un parere nell'aprile 1998<sup>(2)</sup>.

4.6. La Commissione fa riferimento all'impatto positivo di alcune parti dei programmi quadro per la gioventù e delle

(1) Decisione n. 276/1999/CE GU L 33 del 6.2.1999.

(2) GU C 214 del 10.7.1998.

iniziative a favore dell'occupazione nella lotta contro la droga. Il Comitato teme che tali programmi vengano visti come il braccio informale e sperimentale del piano di azione della Commissione. Sebbene tali programmi quadro, come numerosi altri programmi dell'UE, si occupino dei giovani, non è scontato che raggiungano i gruppi mirati del piano di azione in esame. Il Comitato chiede alla Commissione di aumentare le risorse disponibili per la prevenzione e la riduzione della domanda.

4.7. Concentrando l'attenzione sul problema della droga si trascurano spesso i temi, più vasti, dell'esclusione e dell'isolamento. L'esigenza di analizzare e comprendere tale fenomeno nel piano di azione in esame è più grande che mai. Molti giovani si sentono esclusi e isolati, l'uso di droga è spesso un sintomo di tale isolamento. Il Comitato ritiene che la Commissione debba individuare meccanismi adeguati ad avvicinare tali giovani e a stabilire un contatto con essi. Ad esempio, può avvenire che un giovane non si metta in contatto con il servizio sanitario pubblico finché non si sia raggiunta una situazione critica. Tale giovane potrebbe però avere dei contatti con l'ufficio di collocamento locale o con gruppi locali. È evidente l'esigenza di una migliore cooperazione tra i vari servizi che si occupano dell'infanzia e dei giovani ad ogni livello, compreso quello europeo.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati»**

(2000/C 51/13)

Il Consiglio, in data 29 settembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore unico Retureau, in data 12 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 117 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

### 1. Base giuridica, contenuto e portata della proposta

1.1. La base giuridica e la motivazione della proposta di regolamento sono chiaramente esposte. Si tratta in effetti dell'applicazione della Direttiva 95/45/CE<sup>(1)</sup> del 24 ottobre 1995 alle istituzioni e agli organi comunitari in relazione alle loro attività di trattamento e di trasferimento dei dati personali.

1.2. Il trattamento dei dati personali è un'operazione praticata correntemente dalle istituzioni e dagli organi comunitari, in special modo dalla Commissione, nell'ambito della loro attività. La Commissione procede allo scambio di dati personali con gli Stati membri nel quadro della politica agricola comune, per la gestione del regime doganale, dei fondi strutturali e di altre politiche comunitarie.

1.3. Nell'adottare la Direttiva 95/46/CE, la Commissione e il Consiglio si sono impegnati a rispettarla e hanno invitato le altre istituzioni e organi comunitari a fare altrettanto (dichiarazione comune del 24 ottobre 1995). In pratica, le disposizioni della direttiva sono applicabili agli organi comunitari già da tale data.

1.4. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, il Trattato che istituisce la Comunità europea è stato integrato da una disposizione specifica, l'articolo 286, il quale prevede che a decorrere dal 1º gennaio 1999 le istituzioni e gli organi comunitari istituiti dal Trattato CE applichino le norme comunitarie sulla protezione dei dati personali, stabilite in prevalenza dalla Direttiva 95/46/CE e dalla Direttiva 97/66/CE<sup>(2)</sup>, e inoltre che sull'applicazione di dette norme vigili un organo di controllo indipendente, creato conformemente alla procedura di cui all'articolo 251. Si tratta della novità più rilevante dell'attuale proposta di regolamento.

1.5. La proposta di regolamento in esame mira a conseguire tale duplice obiettivo (con un certo ritardo rispetto alla data d'applicazione prevista dal TUE).

1.6. Alcune questioni importanti appaiono però difficili da analizzare nel contesto dell'attuale proposta.

1.7. Una di esse è la definizione delle istituzioni e degli organi comunitari soggetti al regolamento. Nell'elenco allegato alla proposta, l'Europol è palesemente esclusa dalle disposizioni previste. Al riguardo, ci si può chiedere se la rete informatica di Schengen e la relativa autorità specifica di vigilanza debbano rimanere disgiunte o se si possa prevedere una loro unificazione. Altrettanto dicasi per gli altri organi del terzo pilastro.

1.8. Un altro aspetto importante è quello riguardante i funzionari, e più in generale le persone impiegate dalle istituzioni e dagli organi comunitari, le quali ricadono altresì nel disposto delle norme proposte. Nondimeno, non risulta molto chiaro in che modo si possano contemperare tali norme con quelle dello Statuto della funzione pubblica europea (per quanto negli allegati sia previsto l'intervento dei comitati del personale): i rappresentanti del personale sono stati consultati? Il trattamento dei dati personali relativi al personale non dovrebbe formare oggetto di disposizioni specifiche a sé stanti al fine di proteggere nel modo più efficace possibile la sfera privata e i diritti delle persone impiegate dalle Comunità, a partire dal formulario di assunzione e lungo tutto l'arco della carriera o per tutta la durata del contratto, nonché al momento del suo eventuale rinnovo?

1.9. Infine, la proposta riguarda unicamente le persone fisiche. Ciò riflette i limiti della direttiva del 1995, la quale esclude le persone giuridiche de jure e de facto che formano però oggetto della raccolta e del trattamento di dati. Si sottolinea tuttavia che le persone giuridiche sono soggette alla direttiva del 1995 nella misura in cui trattano o dispongono di dati personali relativi a persone fisiche. Nondimeno, per quanto la proposta in esame disciplini unicamente il trattamento e la divulgazione, da parte delle istituzioni comunitarie, di dati che possono concernere persone fisiche o giuridiche, la tutela prevista riguarda solo le persone fisiche.

(1) GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

(2) GUL 24 del 30.1.1998, pag. 1.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Consiglio, che naturalmente ha tutto il diritto di stabilire una data limite per la consegna dei pareri, ha fissato un termine molto breve per la presentazione del parere del CES su una proposta di regolamento complessa e importante, poiché riguarda la protezione dei diritti dell'uomo nel contesto del trattamento e della circolazione dei dati personali.

2.1.1. Il Comitato avrebbe voluto disporre di un lasso di tempo più ampio per poter partecipare in maniera più incisiva a un iter legislativo facente capo alla procedura di codecisione, e che riguarda in maniera diretta numerosi membri delle organizzazioni economiche e sociali da esso rappresentate.

2.2. Il Comitato ha già avuto modo di pronunciarsi in un suo precedente parere<sup>(1)</sup>

a) su due proposte di direttiva del Consiglio riguardanti:

- la protezione delle persone relativamente al trattamento dei dati personali;
- la protezione dei dati personali e della vita privata nell'ambito delle reti digitali pubbliche di telecomunicazione;

b) su una proposta di decisione del Consiglio in materia di sicurezza dei sistemi di informazione.

2.3. I principi generali relativi al trattamento dei dati personali e alle garanzie indispensabili per il rispetto dei diritti individuali e della vita privata, esposti dal Comitato nel summenzionato parere, mantengono il loro carattere attuale e la loro pertinenza anche per quanto concerne la proposta di regolamento in esame. Essi sono conformi alla Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa<sup>(2)</sup>, la quale deve fungere da guida per la valutazione della proposta di regolamento, unitamente alle legislazioni e alle prassi in vigore negli Stati membri, e alla direttiva del 1995.

2.3.1. Il Comitato esorta il Consiglio a far riferimento ai principi e alle proposte indicate nel suo parere del 1991 e nel presente documento, a prenderli pienamente in considerazione onde progredire per quanto possibile rispetto alla direttiva del 1995, tenuto conto delle limitazioni poste dalla base giuridica, e ad ogni modo a tenerli presenti al momento di riesaminare la direttiva per una sua eventuale revisione in vista del 2001.

2.3.2. Il Comitato reputa infatti che le istituzioni e gli organi della Comunità debbano offrire il massimo grado di

protezione e di garanzia nell'ambito del trattamento dei dati personali, richiamandosi alle norme internazionali e alle legislazioni nazionali più avanzate, nonché alle migliori pratiche degli Stati membri in materia, al fine di dare l'esempio e di promuovere un'armonizzazione verso l'alto, tanto più che la proposta concerne non solo il trattamento dei dati, ma anche la libera circolazione degli stessi e dei prodotti del loro trattamento tanto all'interno quanto all'esterno dell'Unione.

2.4. Il rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'aumento delle possibilità di memorizzazione permanente dei dati su supporti diversi, il sempre maggiore affinamento delle tecniche di trattamento e di interconnessione, come pure lo sviluppo dei sistemi di trasferimento e di accesso all'informazione rendono ancora più necessario rafforzare la protezione e le garanzie per le persone interessate, tenuto conto del principio della libera circolazione dei dati.

2.4.1. Viceversa, tali sviluppi tecnologici e metodologici offrono anche nuove possibilità per quanto riguarda la protezione dagli accessi non autorizzati, la sicurezza del trasferimento, la tutela della vita privata e l'esercizio dei diritti individuali, ivi compresi i diritti di accesso, di rettifica o di opposizione all'utilizzo o alla diffusione dei dati personali. Al riguardo bisogna considerare lo stato delle tecniche disponibili, anziché il loro costo, a meno che quest'ultimo non si riveli sproporzionato rispetto al livello di sicurezza da raggiungere.

2.4.2. La protezione dei diritti individuali e le garanzie offerte ai cittadini vanno integrate appieno nella concezione degli strumenti e dei metodi di raccolta, di trattamento, di utilizzo e di trasferimento dei dati. Ogni persona coinvolta in queste varie fasi, dalla raccolta sino all'utilizzazione finale, deve soddisfare criteri rigorosi di competenza e di riservatezza, la cui eventuale violazione va sanzionata in modo sufficientemente dissuasivo. Sostanzialmente la proposta va in questa direzione e nel complesso costituisce, a giudizio del Comitato, uno strumento di protezione che, in generale, prevede garanzie e possibilità soddisfacenti di accesso e di ricorso amministrativo e giurisdizionale.

2.4.3. Rispetto alla direttiva del 1995 vanno rilevati alcuni progressi come, ad esempio, la possibilità di accedere gratuitamente ai dati. Va notato altresì che la proposta è corredata di disposizioni precise e chiare, come quelle che riguardano la definizione dei dati delicati e delle modalità di trattamento vietate, la definizione univoca del concetto di garanzie «adeguate» per il trasferimento dei dati verso paesi o organismi non soggetti alla direttiva del 1995, l'inclusione di tutte le forme possibili di trattamento di dati, o l'istituzione di autorità indipendenti di vigilanza in ogni istituzione e organo comunitario, il che consente un controllo a priori in grado di tutelare i diritti, la libertà e la vita privata in maniera più efficace rispetto ai controlli a posteriori.

(1) GU C 159 del 17.6.1991, pag. 38 (Relatore: Salmon).

(2) Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone per quanto riguarda l'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (Trattato europeo n. 108). Tutti gli attuali Stati membri hanno ratificato tale convenzione, mentre la maggior parte dei paesi candidati non l'ha fatto.

2.4.4. Talune disposizioni dovrebbero essere migliorate, ma il Comitato è consapevole che il testo predisposto dalla Commissione non può oltrepassare il quadro della direttiva del 1995, di cui esso aveva già messo in rilievo certe carenze. In particolare, bisognerebbe farne beneficiare le persone giuridiche e anche le associazioni il cui status giuridico non le rende soggette a norme protettive specifiche, come quelle in materia di riservatezza e di rispetto dell'immagine di marca delle imprese. Una siffatta protezione andrebbe garantita ad ogni modo cercando di trovare i sistemi appropriati per realizzarla. Dovrebbero inoltre essere migliorate le disposizioni proposte per ciò che riguarda le autorità indipendenti, in merito alle quali il potere legislativo del Consiglio e del Parlamento europeo è assoluto.

2.5. Secondo il Comitato tutte le misure previste, dalla raccolta al trattamento e al trasferimento dei dati, devono far capo a obiettivi rigorosamente definiti e controllati a priori, i quali a loro volta devono rispondere ai criteri di legalità che figurano giustamente nella proposta, ed essere indispensabili per l'attività degli organi e delle istituzioni competenti.

2.6. Per quanto concerne il personale impiegato dalle istituzioni e dagli organi comunitari, il Comitato reputa che un capitolo specifico andrebbe dedicato alla protezione dei dati personali che li riguardano e al rispetto della loro vita privata. Tale capitolo dovrebbe almeno concedere al futuro garante europeo la facoltà di stabilire, previa consultazione degli organi di rappresentanza del personale, le domande che non è lecito porre al momento dell'assunzione, specie in materia di salute, di impedire che si possa chiedere alle donne se sono incinte, e di regolamentare i limiti al contenuto dei fascicoli individuali. Al riguardo, sarebbe opportuno ispirarsi alla raccolta di orientamenti pratici dell'OIL sulla protezione dei dati personali dei lavoratori, nonché alla Raccomandazione n. 171 dell'OIL relativa ai servizi per la sanità sul posto di lavoro (1985).

2.7. Riguardo alle istituzioni e agli organi interessati, il Comitato constata che la proposta concerne effettivamente tutto l'ambito comunitario e approva quindi l'interpretazione dell'art. 286 del Trattato per quanto riguarda il campo d'applicazione che si estende a tutte le istituzioni. Un'interpretazione restrittiva che avesse escluso ad esempio l'Euratom o la CECA dal campo d'applicazione avrebbe avuto effetti aberranti e contrari agli obiettivi perseguiti.

2.8. Tuttavia, con la graduale inclusione nel diritto comunitario delle politiche del terzo pilastro (che non formano oggetto della direttiva del 1995) e tenuto conto della necessità di disporre di uno strumento orizzontale relativo anche ai dati raccolti, trattati e trasferiti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, il Comitato suggerisce che le competenze del garante europeo della protezione dei dati siano estese sin d'ora al sistema di informazione di Schengen e, gradualmente, a tutte le convenzioni facenti capo al terzo pilastro, nell'ambito delle quali la protezione dei dati è attualmente concepita in maniera autonoma, con norme e organi di controllo specifici, seppure fondati su principi comuni. Resta inoltre da creare

una tale protezione in materia di cooperazione giudiziaria, dove non è stata ancora prevista. Ciò renderà eventualmente necessario integrare le suddette convenzioni con protocolli aggiuntivi.

2.9. Pertanto, sulla base delle osservazioni generali che precedono e tenuto conto di tutti gli elementi nuovi e degli sviluppi registratisi rispetto al parere precedente, il Comitato, pur constatando la presenza di numerosi approcci positivi e interessanti, presenta alcune proposte e raccomandazioni più precise e circostanziate nelle osservazioni particolari, rispettando l'ordine dei capitoli e degli allegati della proposta.

### 3. Osservazioni e raccomandazioni particolari

3.1. Articolo 2, lettera c), definizioni. L'archivio è definito come un «insieme strutturato di dati»; non è necessario che i dati siano strutturati per poter essere trattati e sfruttati; basterebbe perciò parlare di un insieme di dati personali o individuali.

3.2. Articolo 4, lettera d), qualità dei dati. Nei limiti del «ragionevole» va preso ogni provvedimento che consenta di cancellare o rettificare i dati inesatti o incompleti rispetto alle finalità per le quali sono stati trattati; si dovrebbe dire piuttosto «nei limiti del possibile».

3.2.1. Articolo 5, lettera d), liceità del trattamento. Il Comitato approva tali criteri di legalità, ma ritiene che in proposito si dovrebbe parlare di «consenso informato».

3.3. Articolo 6, trattamento supplementare. Quando un trattamento è effettuato con finalità diverse da quelle iniziali, le persone interessate dovrebbero essere informate a priori di tale eventualità, al momento della raccolta o allorquando è stata presa questa nuova decisione.

3.4. Articolo 9, trasferimento di dati.

3.4.1. Paragrafi da 1 a 4: quando i dati vengono trasferiti a persone o a organismi non soggetti alla Direttiva 95/46/CE o a paesi che non abbiano ratificato la Convenzione 108 del Consiglio d'Europa, si dovrebbe assicurare in via preliminare che il livello di tutela è equivalente (e non solo «adeguato», come recita il testo della direttiva). Ciò nondimeno il Comitato constata che le disposizioni pratiche previste in materia di adeguatezza assicurano un alto livello di tutela.

3.4.2. Paragrafi 5 e 6: il garante europeo della protezione dei dati (GEPD) dovrebbe venir informato a priori di tali deroghe per essere messo in grado di opporvisi, se necessario.

3.5. Articolo 10, paragrafo 1, trattamenti vietati. La formulazione è più radicale di quella dell'articolo 6 della Convenzione 108 del Consiglio d'Europa, salvo per quanto riguarda le condanne penali che al paragrafo 5 dello stesso articolo sono trattate in modo più restrittivo (non sono vietate in modo assoluto). Il Comitato preferirebbe una formulazione maggiormente dettagliata, come: «È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche e, più in generale, qualsiasi convinzione od opinione che non siano qualificate di criminali nei confronti del diritto internazionale, l'appartenenza sindacale, come pure trattare dati relativi alla salute, al patrimonio genetico e alla vita sessuale». Anche se la nozione di patrimonio genetico dovrebbe essere intesa come facente parte dei dati sulla salute, al momento della revisione della direttiva sarebbe forse opportuno riesaminare la formulazione relativa alle modalità di trattamento proibite.

3.6. Articolo 17, notificazione a terzi. La possibilità di deroga al dovere di notificazione di rettifiche o di congelamenti dei dati è definita in modo troppo vago e troppo lato.

3.7. Articolo 23, paragrafo 1, sicurezza delle operazioni di trattamento. Il responsabile del trattamento dovrebbe assicurare il livello di sicurezza più elevato possibile al momento del trattamento e della trasmissione dei dati, tenuto conto dell'evoluzione delle tecniche disponibili e nella misura in cui i costi non siano sproporzionati rispetto al livello di sicurezza da raggiungere.

3.8. Articolo 25. Mandato a un responsabile della protezione dei dati personali, e allegati I e II.

3.8.1. La questione principale è quella dell'indipendenza e della qualifica delle persone designate dalle istituzioni e dagli organi che raccolgono, trattano e trasmettono dati personali.

3.8.2. Le disposizioni previste proteggono queste persone da qualsiasi pressione esercitata dalle autorità che le hanno nominate e che sono anche loro superiori gerarchici e nei cui confronti si trovano in un rapporto di subordinazione.

3.8.3. Nell'ambito delle loro mansioni relative alla protezione dei dati, esse devono essere espressamente distaccate da tale rapporto di subordinazione e dipendere esclusivamente dal garante europeo<sup>(1)</sup>. La loro funzione non dovrebbe essere soggetta a valutazione o al rapporto informativo da parte delle autorità gerarchiche né influire negativamente sulla loro carriera in caso di conflitto con dette autorità su questioni legate alla protezione dei dati. La durata del loro mandato dovrebbe essere più lunga per meglio garantirne l'indipendenza e permettere loro di agire nel tempo e nella sicurezza.

3.8.4. La parte dell'orario di lavoro che i responsabili dedicheranno alla protezione dei dati (valutata al 5 % in

generale e al 10 % in via eccezionale), nonché le risorse messe a loro disposizione sembrano a prima vista piuttosto limitate. Occorre concedere loro sufficiente margine di manovra e flessibilità perché possano esercitare pienamente le loro funzioni; vanno inoltre previste risorse umane e materiali appropriate, in funzione delle necessità.

3.9. Articolo 28. Controllo preventivo da parte del garante europeo della protezione dei dati (GEPD).

3.9.1. Si dovrebbe stabilire il principio in base al quale qualsiasi trattamento che possa presentare rischi particolari nei confronti dei diritti e delle libertà delle persone interessate dovrebbe essere sottoposto ad un esame preventivo da parte del garante. L'esistenza o l'attuazione di trattamenti di dati «delicati» richiedono invero una riflessione preliminare approfondita e l'intervento di un'autorità indipendente, come previsto appunto dal testo, trattandosi di una garanzia fondamentale.

3.9.2. Si dovrebbero però aggiungere alcuni trattamenti all'elenco previsto e, comunque, il GEPD deve esaminare preventivamente situazioni come:

- i trattamenti che implicano un nuovo uso delle tecnologie esistenti;
- i punti supplementari proposti dal Comitato per l'articolo 10;
- i trattamenti in relazione alla polizia, alla sicurezza, al diritto penale, all'immigrazione e al soggiorno di extracomunitari (ad esempio rilascio di visti, regolarità del soggiorno);
- i trattamenti che utilizzano mezzi d'identificazione di portata generale;
- le interconnessioni tra schedari aventi finalità distinte;
- i trattamenti di dati raccolti per altre finalità;
- le condizioni di attuazione, di trattamenti che derogano ai principi di tutela delle persone;
- i trattamenti ricorrenti o che richiedono trasferimenti internazionali di dati al di fuori dell'UE;
- le indagini statistiche aventi carattere obbligatorio e quelle concernenti intere categorie di popolazione o di professioni.

3.10. Articolo 32: Sicurezza nel quadro delle reti interne di telecomunicazioni. Alla fine del paragrafo 1 il Comitato raccomanda la seguente formulazione: «Tenuto conto della situazione e dell'evoluzione tecnica ed eventualmente dei costi da sostenere per adeguarsi, se risultassero sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, i suddetti provvedimenti devono assicurare un livello di sicurezza adeguato al rischio esistente e costantemente in funzione della sua evoluzione».

<sup>(1)</sup> Disposizioni del genere sono previste ad esempio dalla Convenzione n. 81 dell'OIL concernente gli ispettori del lavoro.

### 3.11. *Autorità di vigilanza*

3.11.1. Articolo 38. Il GEPD. Nel paragrafo 1 si dovrebbe precisare che è istituita un'autorità indipendente di vigilanza.

3.11.2. Articolo 39. Nomina. La proposta prevede la nomina del GEPD «di comune accordo» da parte del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per un periodo di quattro anni; il mandato è rinnovabile (quante volte?).

3.11.3. Il Comitato insiste nuovamente sulla necessaria indipendenza del GEPD che non dovrebbe essere nominato dagli organi che, come la Commissione o il Consiglio, si trovano correntemente a trattare o a far trattare dati individuali e ad assicurarne la diffusione o la trasmissione. Come per il mediatore, sembrerebbe più appropriato e più pratico dal punto di vista tecnico che il garante fosse nominato dal Parlamento europeo, previa consultazione della Commissione e del Consiglio. Un mandato assai più lungo (eventualmente il doppio del previsto), ma non rinnovabile, potrebbe anche costituire una garanzia supplementare d'indipendenza.

3.11.4. Le mansioni del GEPD sono particolarmente gravose e diversificate e le schede finanziarie che accompagnano la proposta sembrano piuttosto modeste rispetto ai compiti richiesti.

3.11.5. Per il Comitato, è assolutamente necessario accordare alla futura autorità un livello adeguato di risorse finanziarie e di personale con un'elevata qualifica tecnica.

## 4. **Conclusioni**

4.1. Il Comitato avrebbe voluto esaminare più nei dettagli l'insieme di disposizioni contenute in una proposta di regolamento così decisiva per la protezione dei diritti e delle libertà delle persone dei confronti dell'amministrazione comunitaria.

4.2. Un progetto del genere rappresenta un lavoro enorme e va accolto con favore in quanto propone un interessante livello di protezione. I suoi limiti sono dovuti anzitutto a quelli della direttiva del 1995. Consapevole dei progressi e dei miglioramenti già riscontrabili a questo stadio, il Comitato presenta le osservazioni generali e particolari del parere al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione, nella speranza che il suo contributo consentirà di rafforzare le garanzie di esercizio delle libertà e dei diritti di cui beneficiano i cittadini all'interno e al di fuori dello spazio comunitario.

4.3. Ad ogni modo, in base alla valutazione, prevista per il 2001, dell'attuazione della direttiva e alle proposte concrete che in tale occasione saranno sottoposte al suo esame, il Comitato presenterà a tempo debito delle proposte circostanziate e complete sulla natura e la portata dei cambiamenti che desidera vengano apportati al testo attuale.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio: Anno europeo delle lingue 2001»**

(2000/C 51/14)

Il Consiglio, in data 30 novembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 149 e 150 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 deciso di affidare al Relatore generale Rupp il compito di predisporre il parere in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 67 voti favorevoli, 0 contrari e 6 astensioni, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Gli articoli 149 e 150 del Trattato CE costituiscono la base giuridica della proposta di fare del 2001 l'anno europeo delle lingue. In base all'articolo 149, infatti, l'azione della Comunità è intesa, tra l'altro, a «sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri».

1.2. Le iniziative comunitarie nel campo dell'istruzione e della formazione linguistica sono di due tipologie: possono essere concepite come fase successiva di iniziative già esistenti oppure essere lanciate ex novo.

1.2.1. Il programma Socrates offriva misure di sostegno per la formazione ed il perfezionamento degli insegnanti di lingua, nonché per lo sviluppo di nuovi strumenti didattici e di progetti di formazione comuni.

1.2.2. Il programma Leonardo da Vinci promuoveva lo sviluppo di conoscenze linguistiche mirate allo svolgimento di una professione, attraverso progetti pilota e programmi di scambio a livello transnazionale.

1.2.3. La seconda fase del programma Leonardo da Vinci, che avrà inizio nell'anno 2000, pone un accento ancora più forte sull'acquisizione delle conoscenze linguistiche, e conferisce una particolare attenzione alla varietà linguistica ed al miglioramento della qualità dell'insegnamento delle lingue<sup>(1)</sup>. Il programma mira a «promuovere un miglioramento quantitativo e qualitativo della conoscenza delle lingue dell'Unione europea, in particolare di quelle meno diffuse e meno insegnate».

1.2.4. Il programma Leonardo da Vinci II (che avrà inizio nel 2000) deve conferire alle lingue un ruolo più importante presso i cittadini. La decisione del Consiglio del 26 aprile 1999 sottolinea, in particolare, la «promozione delle competenze linguistiche, anche per le lingue meno ampiamente diffuse e insegnate, e della comprensione delle diverse culture nell'ambito della formazione professionale ("competenze linguistiche")»<sup>(1)</sup>.

1.2.5. Altre affermazioni essenziali relative alla questione linguistica ed alla problematica della formazione sono contenute nel Libro bianco del 1995 sulla formazione generale e professionale «Insegnare e apprendere — Verso la società conoscitiva»<sup>(2)</sup>.

1.2.6. Particolare attenzione merita anche il Libro verde «Istruzione — Formazione — Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale»<sup>(3)</sup>.

## 2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1. Il progetto «Anno europeo delle lingue 2001», concepito analogamente a quello, che ha peraltro avuto molto successo, relativo all'anno dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (1996), persegue quattro obiettivi fondamentali:

- rendere i cittadini consapevoli della ricchezza rappresentata dalla varietà linguistica nell'Unione europea;
- sensibilizzare il maggior numero possibile di persone ai vantaggi della conoscenza di diverse lingue;
- promuovere l'acquisizione lungo tutto l'arco della vita di conoscenze linguistiche e competenze legate alle lingue;
- raccogliere informazioni concernenti l'insegnamento delle lingue e l'apprendimento di lingue straniere.

2.2. L'anno europeo dedicato alle lingue sarà caratterizzato da iniziative di informazione e promozione legate all'apprendimento delle lingue straniere. Si intende incoraggiare le persone che vivono negli Stati membri ad apprendere le lingue, richiamando l'attenzione, in particolare, sull'importanza delle conoscenze linguistiche per la qualità della vita e per la competitività.

<sup>(2)</sup> COM(95) 590 def. — Parere CES: GU C 295 del 7.10.1996

<sup>(3)</sup> Libro verde «Istruzione — Formazione — Ricerca: gli ostacoli alla mobilità transnazionale», COM(96) 462 def. — Parere CES: GU C 133 del 28.4.1997

<sup>(1)</sup> GUL 146 dell'11.6.1999 — Parere CES: GU C 410 del 30.12.1998



2.3. L'obiettivo può essere chiarito menzionando le cinque linee d'azione seguenti:

- uso di un logo e di slogan comuni;
- campagna d'informazione a livello comunitario;
- incontri e manifestazioni a tutti i livelli (comunitario, transnazionale, nazionale, regionale e locale);
- competizioni e assegnazione di premi;
- sostegno finanziario di iniziative.

### 3. Conclusioni

3.1. In linea di principio il Comitato si compiace che la Commissione abbia adottato la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'anno europeo delle lingue. Con questa decisione il 2001 viene dichiarato «anno delle lingue». Secondo il Comitato il fatto che l'anno in questione cada all'inizio del nuovo millennio ha un grande significato simbolico.

3.2. Come giustamente sottolineato dalla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, la riuscita del progetto «2001: anno europeo delle lingue» presuppone un'adeguata cooperazione tra l'Unione europea e il Consiglio d'Europa. Questo concetto viene ribadito al punto 9 della relazione illustrativa, ma non trova rispondenza nell'articolo 10 della proposta di decisione, la cui formulazione è piuttosto astratta.

Il Comitato si pronuncia a favore di una descrizione concreta della cooperazione con il Consiglio d'Europa, che può essere realizzata creando gruppi di lavoro comuni oppure stabilendo incontri regolari tra i responsabili del progetto.

3.3. E' necessario affermare con chiarezza che il concetto «lingua» non deve essere ridotto alla grammatica, al patrimonio lessicale ed alla pronuncia corretta, ma che il fulcro della questione sono i valori culturali.

L'obiettivo è quello di avvicinarsi ad altre culture attraverso la lingua. L'Europa dispone delle radici comuni della sua storia e vive della molteplicità delle sue culture e delle sue lingue. Per questo l'apprendimento delle lingue contribuisce al ritrovamento dell'identità dei cittadini europei. L'apprendimento delle lingue non rappresenta l'obiettivo, ma lo strumento per trasmettere i valori culturali. Si dovrebbe altresì sottolineare il fatto che la lingua crea una comunità sociale. Ciò dovrebbe essere spiegato in maniera più dettagliata nell'articolo 2 e nella scheda finanziaria.

3.4. Una buona prospettiva per l'uso delle lingue europee viene offerta in primo luogo nelle regioni europee transfrontaliere, nelle quali le esperienze linguistiche comuni dovrebbero essere promosse e sviluppate in maniera particolare. Nelle aree meno prossime agli Stati confinanti si deve riservare alle lingue almeno la stessa attenzione e lo stesso grado di incentivazione. Il Comitato deplora l'esclusione delle lingue delle minoranze, che sarebbe in contrasto sia con le finalità del programma sia con i gruppi target di cui al punto 6.4.

3.5. Il Comitato incoraggia, anche nel quadro dell'anno europeo delle lingue, ad affrontare la questione della sostenibilità delle attività. In questo contesto possono rivelarsi utili le esperienze precedenti. Un'analisi e una valutazione degli anni finora dedicati ad un particolare argomento dovrebbero aiutare ad evitare errori e problemi nel programma «2001: anno europeo delle lingue».

3.6. Come per analoghe manifestazioni (ad es. Anno europeo della sicurezza, dell'igiene sul lavoro e della protezione della salute sul luogo di lavoro) il Comitato chiede di essere direttamente coinvolto nei lavori del comitato consultivo.

3.7. Il Comitato manifesta sia la sua disponibilità a collaborare attivamente con la Commissione, sia il suo interesse a cooperare nella messa a punto di un'iniziativa adeguata nel 2001 che venga realizzata dalla Commissione insieme alle altre istituzioni.

3.8. Il Comitato è convinto che, dopo un'adeguata fase preparatoria, l'iniziativa «2001: anno europeo delle lingue» possa fornire un contributo essenziale alla comprensione linguistica attraverso una buona cooperazione a tutti i livelli. In tal modo si potrebbe apportare un contributo essenziale allo sviluppo europeo e alla sua società civile.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 81 et 82 del Trattato CE — Programma della Commissione n. 99/027»**

(2000/C 51/15)

La Commissione, in data 10 maggio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al libro bianco di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Bagliano e del correlatore Lustenhouwer in data 25 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 68 voti favorevoli e 2 astensioni il seguente parere.

### Premessa

- 1) Nel campo del diritto della concorrenza applicabile alle imprese, il Trattato che istituisce la Comunità europea stabilisce regole applicabili agli accordi restrittivi e pratiche concordate (art. 81) e allo sfruttamento abusivo di una posizione dominante (art. 82)<sup>(1)</sup>.

Inoltre il Trattato conferisce al Consiglio il potere di stabilire gli strumenti utili ai fini dell'applicazione di tali norme (art. 83).

- 2) Nel 1962 il Consiglio ha adottato il Regolamento 17, primo regolamento di applicazione degli articoli 81 e 82, che ha istituito il sistema di sorveglianza e le procedure d'applicazione, che la Commissione utilizza da più di 35 anni senza variazioni significative.
- 3) Il Regolamento 17 conferisce alla Commissione la competenza per applicare direttamente i divieti contenuti agli articoli 81 e 83.

Le attribuisce, inoltre, in esclusiva il potere di dichiarare — su domanda degli interessati (notifica) — non applicabile il divieto di cui all'art. 81.1, ai sensi del paragrafo 3 dello stesso articolo per la presenza delle condizioni previste in tale paragrafo.

- 4) In altri termini, usando la terminologia comunitaria, il Regolamento 17 attribuisce alla Commissione il potere di «autorizzare» — concedendo una «esenzione» dal divieto — l'esecuzione di accordi o pratiche «notificati» a tal fine dalle parti interessate perché ritenuti suscettibili di cadere nel divieto ma di poter beneficiare dell'«esenzione» stessa per la presenza delle condizioni previste all'art. 81.3.

- 5) Alla Commissione è riconosciuta in esclusiva anche la competenza di adottare, su domanda delle imprese interessate, una «attestazione negativa», che attesta appunto la non sussistenza delle condizioni per l'applicazione dei divieti dell'art. 81.1 e dell'art. 82.

### 1. La «riforma» proposta nel libro bianco

#### 1.1. Motivi

1.1.1. Secondo il Libro Bianco è necessaria una radicale riforma del sistema introdotto con il Regolamento 17.

1.1.2. Il motivo principale della proposta di «riforma» è che nell'attuale fase dell'economia e del processo di unificazione comunitaria, ed in vista delle nuove sfide che dovrà fronteggiare l'Unione europea — con particolare riguardo all'ampliamento della Comunità ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, e a Cipro — si deve superare il sistema accentrato di competenze stabilito in tale Regolamento.

In particolare per garantire in futuro un'efficace applicazione delle norme della concorrenza comunitarie la Commissione dovrebbe essere liberata dagli oneri derivanti dal suo «monopolio» del potere di concedere l'«esenzione» ai sensi dell'art. 81.3.

1.1.3. Questa scelta dipende anche da molteplici altri motivi.

Innanzitutto, gli oneri a carico della Commissione non sarebbero più giustificati e sarebbero sempre più gravosi in termini di tempo e di risorse richieste. Inoltre, tali oneri non consentirebbero più alla Commissione di esercitare con efficacia il suo potere di «esenzione» e le impedirebbero di concentrare le sue forze contro i grandi monopoli ed i cartelli internazionali.

<sup>(1)</sup> Nel testo del «parere» tali articoli sono richiamati con la numerazione adottata nei testi «consolidati» dei Trattati dell'UE entrati in vigore dal 1º maggio 1999.

1.1.3.1. Gli oneri a carico della Commissione non sarebbero più giustificati oggi, perché si è ormai creato un sistema — basato sui precedenti e su norme regolamentari — capace di dare alle imprese quella certezza giuridica che alle origini soltanto le decisioni d'esenzione del Regolamento 17 potevano dare per supplire sia l'incertezza interpretativa sia l'inesperienza.

1.1.3.2. L'inefficacia sarebbe dimostrata dall'abnorme durata dei procedimenti d'esenzione e dall'esiguità del numero dei casi che si concludono con una decisione finale, nonostante tutte le misure a cui è stato fatto ricorso per superare questo problema.

1.1.3.3. Ulteriore motivo della «riforma» sarebbe secondo il Libro Bianco che le Autorità ed i Giudici nazionali si trovano frequentemente nella migliore posizione per interventi più efficaci di quelli della Commissione, avendo anche, in generale, competenza e risorse per effettuarli.

## 1.2. Obiettivi

1.2.1. La «riforma» proposta dal Libro Bianco è quella di passare ad un sistema decentrato di applicazione degli articoli 81 ed 82 che possa garantire:

- un alleggerimento degli oneri della Commissione, ingiustificati e troppo costosi, determinato dal sistema attuale;
- la conseguente possibilità della Commissione di dedicare sforzi e capacità adeguati per l'assolvimento dei suoi principali oneri istituzionali in materia di concorrenza;
- un effettivo coinvolgimento delle Autorità e dei Giudici nazionali nell'applicazione delle norme della concorrenza applicabili alle imprese;
- il mantenimento del ruolo di guida, indirizzo, controllo ed intervento della Commissione per garantire un'efficace e coerente applicazione del diritto comunitario e la sua necessaria evoluzione;
- il superamento del rischio di abusi al quale si presterebbe (secondo l'esperienza della Commissione) l'istituto stesso della «notifica» per l'esenzione ai sensi dell'art. 81.3<sup>(1)</sup>.

1.2.2. Ulteriore obiettivo è di pervenire ad un'applicazione della normativa della concorrenza con criteri più economici e meno formali che nel passato, in particolare più focalizzata

(1) Secondo il Libro Bianco, nella pratica si sarebbe fatto ricorso alla «notifica» anche a scopi dilatori, per superare il rischio delle ammende previste dal Regolamento 17, e per ottenere una sospensione di eventuali procedure di infrazioni a livello nazionale, in attesa della decisione della Commissione. La «notifica» di un accordo permette infatti la sospensione delle ammende per l'esecuzione dell'accordo stesso determinando una sorta di immunità dalle norme antitrust.

sulla necessità di colpire eventuali effetti anticompetitivi derivanti dal comportamento, o da accordi, di imprese che hanno un forte potere di mercato dove realmente sussistano.

## 1.3. Passaggio da un sistema di «autorizzazione» ad un sistema di «eccezione legale»

1.3.1. Secondo la Commissione il raggiungimento degli obiettivi perseguiti richiede la sostituzione dell'attuale sistema dell'esenzione con un sistema di «eccezione legale».

In altri termini, con la «riforma» proposta non sarà più necessario un apposito atto autorizzatorio della Commissione perché si possa disapplicare il divieto delle intese e pratiche restrittive, ai sensi ed alle condizioni dell'art. 81.3.

La possibilità di far valere la non applicabilità del divieto sorgerà infatti «ipso iure» (se sussistano le condizioni previste dall'art. 81.3) al momento in cui viene posto in essere l'accordo o il comportamento suscettibili di violare l'art. 81.1.

Questo nuovo sistema viene appunto qualificato di «eccezione legale» derivando l'esenzione, in ciascun caso concreto, direttamente dalla legge.

1.3.2. Unica eccezione alla nuova regola dovrebbe essere che la Commissione manterrà il potere di adottare «Regolamenti d'esenzione per categoria» nonché di adottare esenzioni specifiche per gli accordi di «joint venture produttiva».

La Commissione ha infatti intenzione di fare frequente ricorso alle esenzioni per categoria con Regolamenti aventi un ambito di applicazione più vasto dei precedenti e fondati sulla considerazione degli aspetti economici piuttosto che di quelli giuridico-formali<sup>(2)</sup>.

Gli accordi di «joint venture produttiva», pur essendo attualmente considerati «intese» — e in quanto tali vietati o esentati ai sensi dell'art. 81 — verrebbero invece assoggettati con la «riforma» alla procedura prevista nel Regolamento sul controllo delle concentrazioni.

## 1.4. Possibili effetti della «riforma» proposta dal Libro Bianco

1.4.1. Gli accordi che soddisfano le condizioni previste dall'art. 81.3 potranno considerarsi validi fin dalla loro stipulazione.

(2) Questo approccio è già applicato nell'imminente Regolamento generale in materia di «restrizioni verticali» GU C 270 del 24.9.1999.

Non essendo necessario un atto di autorizzazione della Commissione, non esisterà perciò più nessun ostacolo affinché i Giudici e le Autorità della concorrenza nazionali competenti possano applicare l'articolo 81 nella sua interezza.

Anche i giudici e le autorità nazionali potranno, quindi, fare una valutazione compiuta degli atti e fatti sottoposti al loro esame, senza dover sospendere il loro procedimento fino a quando la Commissione si sia pronunciata (così eliminando il rischio dei possibili abusi lamentati).

Sotto questo aspetto la proposta del Libro Bianco costituisce, perciò, l'indispensabile completamento di quanto già previsto nelle Comunicazioni sulla cooperazione con i giudici e le autorità nazionali<sup>(1)</sup> ai fini di un'applicazione capillare e decentrata dell'art. 81.

1.4.2. Secondo la logica della «riforma» proposta, «decentramento» e sistema di «eccezione legale» sono quindi strettamente collegati; l'applicazione dell'uno comporta necessariamente l'esistenza anche dell'altro.

Non si potrebbe infatti avere un'effettiva applicazione decentrata dell'art. 81, se i Giudici e le Autorità nazionali non potessero valutare, oltre la sussistenza della violazione, anche quella delle condizioni per l'«esenzione» (art. 81.3).

D'altro canto, senza la possibilità — in caso di contestazione da parte di terzi — di far valere l'«eccezione legale» di fronte al Giudice e all'Autorità nazionale (competenti, con il decentramento, per valutare la sussistenza della violazione) verrebbe pregiudicato lo stesso diritto di difesa delle imprese interessate, che con la riforma non potranno più tutelarsi facendo ricorso alla «notifica».

## 1.5. Le «altre misure» previste dal Libro Bianco

1.5.1. Il Libro Bianco prevede varie altre misure o indica la necessità che vengano studiate.

Queste misure mirano sostanzialmente a permettere il funzionamento della riforma e la realizzazione dei diversi obiettivi fra loro complementari (indicati al precedente par. 1.2.1).

1.5.2. Alcune misure sono di competenza degli Stati membri.

La prima è senz'altro l'attribuzione alle rispettive Autorità della concorrenza, da parte degli Stati che non lo hanno ancora fatto, del potere di applicare gli artt. 81. e 82. Il riconoscimento di un analogo potere ai Giudici nazionali non è invece necessario perché tale potere è stato già attribuito dal Trattato, secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia.

1.5.3. Altre misure mirano a mantenere comunque e, anzi, a garantire il ruolo di guida e controllo della Commissione.

A questo riguardo viene riconosciuto che il ruolo di guida verrà svolto sia coll'adozione di misure generali quali «comunicazioni» e «regolamenti» sia con interventi specifici. Fra gli interventi specifici viene indicato il potere della Commissione di adottare «decisioni», con riferimento ai casi più rilevanti o che implicino problematiche concorrenziali nuove.

1.5.4. Le possibilità d'intervento, ed altre misure e principi, avranno anche la funzione importantissima di creare un coordinamento ed un collegamento fra le attività delle Autorità nazionali, sempre nel rispetto del ruolo guida della Commissione.

Secondo la Commissione, infatti, (n. 92 del L.B.)

«Dopo 35 anni di attuazione delle regole di concorrenza comunitarie, è oggi necessario sfruttare meglio la complementarietà che esiste fra gli organi nazionali e la Commissione, e favorire l'applicazione di tali norme attraverso una rete di Autorità operanti in base a principi comuni ed in stretta collaborazione.»

1.5.4.1. La possibilità di coordinamento dipenderà anche da un sistema di informazioni sui casi pendenti e sulle decisioni adottate, che coinvolgerà, oltre alla Commissione, sia i Giudici sia le Autorità della concorrenza di ciascun Stato membro. L'iniziativa del coordinamento sarà principalmente nella responsabilità della Commissione.

Il successo dipenderà, però, dalla collaborazione anche degli altri membri della «rete».

1.5.4.2. È inoltre previsto che un coordinamento fra le «decisioni» della Commissione e quelle delle Autorità di concorrenza potrà essere assicurato dal «comitato consultivo» (in cui sono rappresentati gli Stati membri) che verrebbe ad assumere un nuovo e più incisivo ruolo.

1.5.4.3. Gli interventi della Commissione potranno avvenire sia prima che siano adottate decisioni definitive sia anche successivamente, ove la Commissione non sia d'accordo o si debba comunque preservare la coerenza del sistema.

Fra l'altro la Commissione potrà avocare a sé una procedura pendente di fronte ad un'altra autorità, o disporre il passaggio di una procedura pendente di fronte ad autorità nazionale ad un'altra autorità nazionale.

Quando la Commissione constati che gli effetti di un determinato caso riguardano principalmente uno Stato membro, essa avrà la possibilità di trasmettere la pratica all'Autorità competente dello stato interessato.

1.5.4.4. Analogamente, quando un'Autorità nazionale giunga alla conclusione che un determinato caso è di dimensioni comunitarie, e richiede l'intervento della Commissione, dovrebbe a sua volta poter trasmettere la pratica a quest'ultima.

<sup>(1)</sup> «Comunicazioni» della Commissione del 13.2.1993 e del 15.10.1997.

1.5.4.5. Secondo il Libro Bianco il passaggio di una procedura da un'Autorità ad un'altra dovrà comportare anche il passaggio alla seconda Autorità degli elementi di prova raccolti dalla prima.

1.5.5. Altre misure mirano ad assicurare la prevalenza del diritto comunitario nei confronti dei diritti nazionali della concorrenza e la coerenza delle decisioni adottate dalle varie Autorità e dalle diverse giurisdizioni. (Cfr. 2.3.5).

1.5.5.1. È previsto a questo fine che nel Regolamento di attuazione della «riforma» sarà inserita una disposizione generale secondo cui le decisioni e le norme «nazionali» in materia di concorrenza non possono impedire l'integrale applicazione dei «regolamenti di esenzione per categoria» che la Commissione adotterà.

Non è invece esplicitamente menzionato il tema della possibilità di scelta, e degli eventuali limiti di tale scelta, da parte di un'Autorità nazionale, o da parte di un Giudice, circa l'applicazione del diritto comunitario o di quello nazionale, ove siano entrambi applicabili.

1.5.5.2. Circa la «coerenza» il Libro Bianco osserva (n. 103) che «può anche rivelarsi necessario rinforzare il principio in base al quale l'applicazione del diritto nazionale o comunitario della concorrenza da parte dell'autorità o dei giudici nazionali deve essere coerente con l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza da parte della Commissione». I Giudici dovranno comunque sottostare ai principi stabiliti dalla Corte europea di Giustizia, e richiamati nella «Comunicazione» (Cfr. nota 4) relativa alla loro attività, per garantire la coerenza delle decisioni.

Più volte il Libro Bianco fa riferimento alla possibilità del ricorso alla Corte di Giustizia per superare difficoltà interpretative ed evitare incoerenze.

1.5.5.3. Non va però dimenticato il problema del possibile conflitto fra una decisione con cui venga applicata nei confronti di una fattispecie la «eccezione legale» di cui all'art. 81.3 e un'altra in cui, nei confronti della stessa fattispecie, venga applicata una norma nazionale più rigorosa. Vi è soltanto un auspicio, in termini generali, affinché vengano introdotti meccanismi ad evitare conflitti fra decisioni.

La Commissione potrà intervenire, come «amicus curiae» nei procedimenti di fronte ai giudici ordinari.

1.5.6. In ragione dell'obiettivo di dedicare maggiori risorse alla repressione dei cartelli e degli abusi di posizione dominante, il Libro Bianco prevede altre misure volte a facilitare attività istruttoria e di acquisizione di prove a questi fini.

Il rafforzamento dei poteri istruttori dovrebbe comportare anche l'obbligo delle imprese di rispondere in maniera completa ai quesiti posti dai funzionari della Commissione durante gli accertamenti ispettivi. Con la «riforma» sarà più compiutamente

disciplinata la materia delle segnalazioni e dei claims, per maggiormente invogliare le imprese ad effettuarli, e renderli più efficaci. È previsto anche un inasprimento delle pene pecuniarie.

## 2. Osservazioni

L'adozione del Libro Bianco da parte della Commissione costituisce un'iniziativa coraggiosa e profondamente innovativa e risponde a esigenze largamente sentite.

### 2.1. L'importanza della «riforma» proposta nel Libro Bianco

2.1.1. Apparentemente, oggetto della proposta è la modifica di un Regolamento procedurale vecchio di più di trentasette anni, di cui ormai da tempo si invocava la riforma. Il contenuto e le implicazioni del documento vanno però più lontano.

2.1.2. La sostituzione del sistema di «autorizzazione» con un sistema di «eccezione legale» non può essere infatti considerata un mero accorgimento procedurale che permette di estendere la competenza «piena» — cioè l'applicazione dell'art. 81 nella sua interezza — non soltanto alle Autorità garanti nazionali ma anche ai Giudici nazionali.

La «riforma» proposta trascende ampiamente la questione procedurale. Ed è in questa ottica che deve essere affrontata.

2.1.3. Il passaggio da un sistema di «autorizzazione» ad un sistema di «eccezione legale», pur se non comporta, come sostiene la Commissione, una modifica del Trattato, avrà grande rilevanza anche su un piano più generale.

Infatti, una partecipazione realmente attiva degli organi nazionali, non solo alla gestione, ma anche in una qualche misura all'elaborazione della politica comunitaria della concorrenza, sarà un fatto nuovo che non può non avere nel tempo ripercussioni profonde.

2.1.4. L'esercizio di un potere di carattere autorizzatorio comporta sempre — diversamente dalla decisione di un giudice — un ampio margine di valutazione.

Il contenuto stesso di una «decisione» di esenzione, e quello di una «sentenza» con cui venga accolta una «eccezione» basata sull'art. 81.3, non possono coincidere. (Ad esempio, nella decisione d'esenzione deve essere prevista la durata dell'esenzione e le eventuali condizioni alle quali è subordinata. Le sentenze, invece, non potrebbero che limitarsi a constatare l'inapplicabilità del divieto.) Ciò potrà determinare una progressiva differenziazione della portata e dell'impatto di questi atti.

2.1.5. L'ampio margine nelle valutazioni fatte fino ad oggi dalla Commissione ai sensi dell'art. 81.3 non può che rientrare nel quadro di una «politica di concorrenza».

Non soltanto in sede di redazione di «regolamenti di esenzione per categoria», ma anche nelle «decisioni» di esenzione individuale, la Commissione ha realizzato una certa «modulazione» nell'applicazione della politica della concorrenza in armonia con altre politiche comunitarie. (Cfr. 2.3.6.8) Nella risposta della Commissione al parere del CES in merito alla XXVI Relazione sulla politica di concorrenza (1995)<sup>(1)</sup> vi è, ad esempio, l'esplicito riconoscimento che: «... nell'analizzare singoli casi, alla luce delle disposizioni dell'art. 85, paragrafo 3 (oggi art. 81.3) e nel rispetto del principio di proporzionalità, essa (Commissione) cerca di ponderare le restrizioni alla concorrenza che un accordo può provocare e gli obiettivi ambientali che è possibile conseguire».

Gli esempi possono riguardare anche la materia analoga del controllo delle concentrazioni, in cui sono adottati criteri valutativi diversi, ma nella sostanza necessariamente omogenei.

Al «considerando» 13 del Reg. 4064/89 sul controllo delle concentrazioni è esplicitamente previsto che... la Commissione deve inquadrare la propria valutazione nell'ambito generale della realizzazione degli obiettivi di cui all'art. 2 del Trattato, compreso quello del rafforzamento della coesione economica e sociale della Comunità di cui all'art. 130A del Trattato.

## 2.2. Vantaggi derivanti dalla «Riforma»

La «riforma» può a giudizio del Comitato determinare un sostanziale miglioramento per l'applicazione delle norme comunitarie della concorrenza. Pur appoggiando in linea di massima le proposte, il Comitato ritiene necessario individuare — prima che venga attuata qualsivoglia riforma — soluzioni soddisfacenti alle preoccupazioni indicate al successivo punto 2.3.

La proposta di «riforma» risponde a necessità riguardanti sia l'efficacia dell'applicazione delle norme stesse sia gli interessi specifici delle PMI nonché quelli dell'attività imprenditoriale in generale.

### 2.2.1. Miglioramento dell'efficacia del sistema comunitario di tutela della concorrenza

2.2.1.1. Il Comitato ritiene che, tenuto conto delle motivazioni, degli obiettivi e dei probabili effetti, la riforma — nella misura in cui potrà soddisfare le esigenze di certezza giuridica delle imprese, di cui al successivo 2.3.6 — potrà costituire un sostanziale contributo al consolidamento e all'ulteriore sviluppo del processo di unificazione comunitario.

2.2.1.2. A questo riguardo è infatti molto rilevante l'obiettivo del Libro Bianco:

— di incrementare gli sforzi e l'efficacia dell'azione per la repressione dei cartelli anticoncorrenziali e degli abusi di posizione dominante e

— di eliminare alla radice il rischio che un atto o comportamento per il solo ricorso alla «notifica» possa di fatto divenire «immune» dall'applicazione delle norme sulla concorrenza.

E tutti — piccole, medie, grandi imprese, i consumatori, e chiunque sia direttamente o indirettamente legato all'attività dell'impresa, inclusi «in primis» i lavoratori — potranno beneficiarne.

2.2.1.3. Con la soppressione dell'istituto della «notifica» — e quindi la sostanziale riduzione del numero delle procedure — il sistema proposto determinerà una riduzione degli oneri e dei costi della gestione della tutela della concorrenza a livello comunitario.

Con la soppressione del sistema delle notifiche per l'esenzione verrà infatti meno un'attività che potrebbe definirsi prevalentemente «burocratica», che oggi costituisce un pesante ostacolo per l'efficacia dell'azione a tutela della concorrenza.

Il «decentramento» non comporterà perciò uno spostamento di oneri dalla Commissione sulle Autorità nazionali e sui Giudici nazionali suscettibile di distrarre le loro risorse dai rispettivi compiti istituzionali.

Ciò permetterà invece, a tutte le Autorità ed organi interessati, di concentrarsi sulle problematiche più gravi.

2.2.1.4. Anche l'abbandono dei criteri interpretativi giuridico-formali — che hanno in passato appesantito l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza — determinerà una riduzione del numero delle procedure, a vantaggio ulteriore dell'efficacia ed economicità del sistema.

Utilizzando criteri interpretativi prevalentemente economici, non dovrebbero infatti essere più possibili interpretazioni basate sulla lettera più che sullo spirito del divieto dell'art. 81.1, che avevano in passato dilatato il suo ambito d'applicazione e di riflesso quello dell'esenzione.

I vantaggi derivanti dalla riduzione del numero dei casi sottoposti all'esame di tutte le Autorità interessate saranno tali da compensare ampiamente gli oneri connessi allo scambio di informazioni fra le istituzioni nazionali, e fra queste e la Commissione, «scambio» che costituirà uno degli elementi essenziali per l'operatività del sistema.

2.2.1.5. Il passaggio da un sistema di «autorizzazione» a un sistema di «eccezione legale» comporta necessariamente anche una radicale modifica dell'atteggiamento delle imprese nei confronti delle problematiche concorrenziali.

Ammettendo che finora il sistema della «notifica preventiva» abbia in una certa misura deresponsabilizzato le imprese, si può convenire con la Commissione che questo «passaggio» determinerà invece una loro maggiore responsabilizzazione.

<sup>(1)</sup> SEC(97) 628.

Spetterà infatti alle imprese valutare fino in fondo se i loro accordi e le loro iniziative sono suscettibili di creare problemi concorrenziali e/o di incorrere in sanzioni.

Inoltre, le analisi che le imprese dovranno fare per tali valutazioni potranno a loro volta, col tempo, costituire l'«humus» per il rafforzamento di una cultura della concorrenza, che costituisce di fatto la principale garanzia per l'efficacia di un sistema di tutela della concorrenza.

2.2.1.6. Uno degli aspetti più rilevanti della «riforma»: il «decentramento».

A questo riguardo si deve convenire che i Giudici ed in particolare le Autorità nazionali dovranno essere le istituzioni in grado di intervenire in maniera più efficace e tempestiva per sopprimere effetti anticoncorrenziali locali, ma non per questo non rilevanti.

La maggiore partecipazione di queste istituzioni all'attuazione del diritto comunitario potrà anche costituire un importante contributo all'obiettivo di un armonico sviluppo comunitario e di un effettivo consolidamento del sistema.

2.2.1.7. L'applicazione più frequente dell'art. 81 a livello nazionale, dovrebbe a sua volta costituire uno stimolo per l'applicazione a questo livello anche dell'art. 82 (abuso di posizione dominante) vista la complementarietà degli obiettivi di questi articoli.

Tutto ciò dovrebbe perciò tradursi in un'applicazione più capillare e diffusa delle norme sulla concorrenza comunitaria, determinando così un progressivo rafforzamento dell'intero sistema.

## 2.2.2. Vantaggi per le PMI

La «riforma» determinerà specifici benefici alle PMI

2.2.2.1. Con il passaggio all'«eccezione legale» gli accordi saranno legittimi sin dall'inizio, non sarà più necessario affrontare procedure estremamente lunghe, e con rischi imprevedibili. Ciò si tradurrà in un aumento sostanziale della certezza giuridica e della trasparenza delle procedure di cui le PMI hanno in particolare bisogno.

Il superamento della necessità dell'esenzione ex art. 81.3 determinerà inoltre il venire meno degli oneri e dei costi comportati dalla notifica richiesta dal Regolamento 17 per l'ottenimento di tale esenzione.

2.2.2.2. La semplificazione determinata dal nuovo sistema potrà facilitare la tutela dei diritti delle imprese che si considerino lese da un atto anticoncorrenziale. Diventerà infatti più facile ottenere il risarcimento dei danni, non essendoci più il rischio di sospensione delle procedure e l'incertezza sulla possibilità che venga concessa dalla Commissione l'esenzione» con riferimento agli accordi oggetto di contestazione.

2.2.2.3. Il «decentramento» renderà in linea di principio possibile il ricorso da parte delle PMI (così come la loro eventuale difesa) direttamente di fronte alle istanze nazionali (Autorità della concorrenza e Giudici).

2.2.2.4. Ciò a sua volta determinerà numerosi vantaggi, rispetto all'attuale situazione, di cui appunto beneficeranno in particolare le imprese minori:

- la lingua della procedura sarà generalmente quella nazionale,
- i costi della procedura, inclusi quelli logistici e quelli per l'eventuale assistenza, saranno sensibilmente minori,
- la gestione delle pratiche potrà essere più agevole,
- più agevole sarà anche l'illustrazione e la comprensione di problematiche locali, spesso indispensabili per una più esatta valutazione concorrenziale degli accordi e comportamenti delle piccole e medie imprese.

2.2.2.5. Anche il ricorso a criteri di valutazione economica ed in particolare alla valutazione del potere di mercato, su cui si dovrebbe concentrare in futuro la valutazione concorrenziale, potrebbe tradursi in un sostanziale beneficio per le PMI.

La maggioranza di queste imprese dovrebbe beneficiare dei nuovi «regolamenti di esenzione per categoria» venendo così sollevata dall'onere di autovalutazione della legittimità degli accordi che il sistema di «eccezione legale» comunque comporta.

## 2.2.3. Vantaggi per l'attività imprenditoriale in generale

2.2.3.1. Tutta l'attività imprenditoriale beneficerà dei vantaggi descritti nei paragrafi precedenti. Ciò perché la riforma viene comunque incontro ad una esigenza avvertita da tutti gli operatori interessati.

Per questo motivo negli ultimi anni la Commissione ha posto in essere varie iniziative aventi tutte l'obiettivo di rendere più efficace il sistema.

2.2.3.2. Nonostante questi sforzi i problemi principali permangono. Procedure costose, lunghezze procedurali, incertezza giuridica: le imprese sono il più delle volte costrette a porre in essere i loro accordi prima che la Commissione possa averli esaminati a fondo.

Tutto ciò in contraddizione proprio con gli obiettivi che il Legislatore comunitario intendeva ottenere con l'«autorizzazione preventiva» istituita nel 1962.

2.2.3.3. E le «comfort letters», con cui la Commissione ha tentato di porre un rimedio alle disfunzioni lamentate, non hanno rilevanza giuridica, come la stessa Commissione e la Corte di Giustizia hanno più volte riconosciuto. Le «comfort letters» costituiscono di fatto unicamente una prima risposta

o, meglio, un orientamento di massima. Possono garantire le imprese contro interventi da parte della Commissione (salvo che emergano nuovi elementi di valutazione). Ma, diversamente dalle decisioni d'esenzione, le *comfort letters* non possono dare alcuna effettiva garanzia alle imprese contro contestazioni alla validità dei loro accordi da parte di terzi (così come dei loro stessi partners) di fronte ad un Giudice o ad un'Autorità nazionali.

Inoltre, nonostante il dispendio di risorse e di tempo che esse comunque comportano, le «*comfort letters*» non possono dare alcun contributo alla creazione di un sistema che dia la necessaria certezza e tranquillità giuridica alle imprese. Le «*comfort letters*» sono infatti riservate e il più delle volte non motivate.

Per tutte queste ragioni non costituiscono un precedente a cui fare affidamento, o che possa contribuire all'evoluzione del sistema, come invece dall'origine hanno fatto le «decisioni» ai sensi del Reg. 17.

### 2.3. *Misure per superare le difficoltà ed i rischi inerenti all'attuazione della riforma*

#### 2.3.1. *Necessità dell'adozione di «misure preliminari» e/o di accompagnamento*

Il Comitato ritiene doveroso sottolineare le difficoltà e i rischi dell'attuazione della «riforma» proposta dal Libro Bianco se non saranno adottate «misure preliminari» adeguate, anche se ciò possa comportare uno spostamento nel tempo della «riforma», di cui pur si riconosce l'urgenza.

Il progetto di riforma dovrà essere affiancato da un preciso programma di misure, preliminari, e/o di accompagnamento, che, da un lato, servano a preparare il terreno e, dall'altro, diano una prima risposta alle esigenze più urgenti.

#### 2.3.2. *Misure necessarie per il coinvolgimento dei giudici nazionali nell'attuazione della riforma*

2.3.2.1. Occorre innanzitutto porsi il quesito se esistono le condizioni perché si possa passare da un sistema centralizzato di autorizzazione, quale l'attuale, a un sistema che coinvolgerà ampiamente i Giudici nazionali.

2.3.2.2. Il progredire della «cultura» concorrenziale comunitaria ha coinvolto certamente imprese e Autorità garanti nazionali, ma soltanto in maniera forse limitata (e comunque diversificata) i Giudici nazionali.

Le norme e le prassi decisionali dei Giudici nei vari Stati membri sono molto diverse, ed anche le tempistiche e le procedure. Inoltre i vari Paesi si differenziano anche per

l'esistenza o meno di Giudici specializzati in materie civili e commerciali. L'atteggiamento dei Giudici nei confronti delle problematiche comunitarie è perciò maturato in maniera diversa nei Paesi membri dell'UE.

Allo stato attuale è quindi difficile, se non impossibile, prevedere una reazione sostanzialmente uniforme, nei confronti della «riforma», da parte dei Giudici nazionali, senza iniziative appropriate. Vi è infatti il rischio che la riforma non possa realizzarsi in maniera uniforme su tutto il territorio comunitario, mettendo così in pericolo l'unità del sistema.

2.3.2.3. Le differenze fra le situazioni dei singoli Paesi possono determinare anche incoerenze e divergenze interpretative, di cui le imprese più mobili (e quelle situate nei paesi in cui sussistono le condizioni più favorevoli) potrebbero approfittare, a scapito delle altre e della coerenza dell'intero sistema.

2.3.2.4. Le norme procedurali in materia civile e commerciale, esistenti nei diversi Stati membri, comportano, fra l'altro, tempistiche spesso incompatibili con la celerità e l'urgenza che i problemi concorrenziali richiedono. Senza radicali modificazioni, una procedura con diversi gradi di appello può infatti comportare tempi più lunghi di quelli — già molto lunghi — delle procedure comunitarie, che appunto giustificano la necessità di una riforma.

Inoltre, le normative relative alla competenza e all'attività dei Giudici sono spesso molto rigide e in generale difficilmente compatibili con quella flessibilità, di relazioni e contatti, riconosciuta necessaria per il funzionamento del sistema proposto dal Libro Bianco.

2.3.2.5. I rischi evidenziati, anche se meritano la massima attenzione, devono ritenersi, però, certamente sormontabili se affrontati tempestivamente con misure adeguate.

Il Comitato è anche convinto che molte misure per eliminare o ridurre questi rischi dovranno essere adottate direttamente dagli Stati membri.

Uno sforzo rilevante per raggiungere questo obiettivo può però essere fatto, e deve essere fatto, dall'Unione europea a tutti i livelli istituzionali.

2.3.2.6. Innanzitutto appare indispensabile che le Autorità competenti, e gli stessi organi giurisdizionali, siano coinvolti direttamente nelle consultazioni che la Commissione sta facendo su questo progetto. Da queste consultazioni potranno infatti emergere risposte importanti su alcuni quesiti pregiudiziali che richiedono risposte concrete, riguardanti ad esempio:

- le effettive ragioni della limitata applicazione delle norme comunitarie della concorrenza da parte dei Giudici nazionali,
- gli ostacoli particolari che hanno determinato questa situazione, oltre all'impedimento giuridico di applicazione dell'art. 81.3,



- la necessità di una preparazione speciale da parte dei Giudici,
- le possibilità e l'opportunità di particolari forme di collaborazione e di ripartizioni delle competenze fra Giudici ed Autorità della concorrenza per sfruttare la complementarità delle rispettive risorse e competenze.

2.3.2.7. In secondo luogo è necessario porre in essere un programma articolato per la sensibilizzazione e l'istruzione dei Giudici sui nuovi compiti e sui nuovi temi che dovranno affrontare. Per intensificare l'azione formativa e informativa dovranno essere coinvolte fin d'ora anche le Università nonché le istituzioni aventi finalità culturali economico-giuridiche.

2.3.2.8. Occorre infine un particolare, ulteriore sforzo per proseguire nella politica di armonizzazione legislativa, da realizzare anche attraverso comunicazioni, raccomandazioni, decisioni, ove opportuno. In particolare il Comitato auspica che si possano armonizzare i vari aspetti dai quali può derivare il rischio di «forum shopping».

Ad esempio, in una visione più ampia (in sintonia con i principi di Helsinki) la durata dei procedimenti ed i gradi di giudizio dovrebbero essere compatibili, per quanto possibile, con le esigenze dell'attività imprenditoriale ed omogenei nell'intera Comunità europea. Analogamente, i mezzi istruttori ed i poteri decisionali dei Giudici dovrebbero essere omogenei.

Ad avviso del Comitato anche la creazione in tutti gli ordinamenti di Giudici specializzati (o sezioni speciali) per la trattazione dei temi di diritto della concorrenza contribuirà sensibilmente alla efficacia del nuovo sistema.

### 2.3.3. Misure che devono essere adottate per un maggiore coinvolgimento delle Autorità nazionali della concorrenza

2.3.3.1. Il coinvolgimento delle Autorità nazionali della concorrenza comporta, anche se in diversa misura, rischi e necessità di interventi analoghi a quelli richiamati con riferimento ai Giudici.

I problemi di carattere «culturale», e legati alla mancanza di esperienza, sono però probabilmente minori. Anche l'abitudine, ed i limiti istituzionali, ad una collaborazione con la Commissione sono diversi.

2.3.3.2. Esistono tuttavia, anche con riferimento a queste istituzioni, delle profonde differenze fra Stati membri per quanto concerne l'esperienza, le risorse e le procedure con cui le Autorità operano.

In primo luogo profonde differenze circa l'abitudine all'applicazione del diritto comunitario. Come noto, a non tutte le Autorità nazionali è stato attribuito il potere di applicare direttamente il diritto comunitario. Inoltre possono differire anche i poteri di cui dispongono ed il loro livello di indipendenza nei confronti dell'esecutivo.

Solo in alcuni ordinamenti sono stati finora adottati principi legislativi o istituti che comportano un'applicazione del diritto nazionale della concorrenza sostanzialmente conforme a quella del diritto comunitario.

2.3.3.3. Tutto quanto sopra detto rende necessario che vengano adottate preliminarmente misure analoghe a quelle previste per i Giudici, senza le quali non potrebbe sussistere la «rete» dalla quale in definitiva dipenderà in gran parte il successo del nuovo sistema.

### 2.3.4. Presupposti e condizioni per l'adozione, anche nel nuovo sistema, di «comunicazioni» e «regolamenti di esenzione per categoria»

2.3.4.1. Il Comitato può condividere il ruolo attribuito dal Libro bianco alle «comunicazioni interpretative» e ai «regolamenti d'esenzione per categoria», che la Commissione si riserva di adottare.

Appare, però, essenziale, che continui a sussistere lo stretto collegamento (che c'è sempre stato in passato) fra l'adozione di questi atti di carattere generale e l'attività decisionale della Commissione. Una delle caratteristiche essenziali del diritto comunitario della concorrenza, che ha contribuito all'efficacia ed al successo dell'azione della Commissione, è stato infatti il suo carattere «casistico».

Anche nell'adozione degli atti «generali» la Commissione ha fatto sempre riferimento all'esperienza maturata nella trattazione dei casi singoli e questa caratteristica deve permanere in futuro.

2.3.4.2. Tutte le imprese dovrebbero poter beneficiare in linea di principio dell'esperienza acquisita nell'applicazione del diritto della concorrenza e delle indicazioni delle «comunicazioni» e dei «regolamenti d'esenzione per categoria».

Se l'applicazione del diritto della concorrenza deve essere basata su criteri eminentemente economici, questi criteri devono essere gli stessi per qualsiasi tipo di impresa, salvo che sia provato che gli effetti sulla concorrenza siano realmente diversi.

### 2.3.5. La salvaguardia dell'unità e della coerenza del sistema e della prevalenza del diritto comunitario (Cfr. 1.5.5)

2.3.5.1. Considerata la natura della proposta della Commissione, l'aspetto che comporta i rischi maggiori, e perciò richiede anche la maggiore fantasia giuridica, per individuare le più idonee misure preliminari e di accompagnamento, è la salvaguardia dell'unità e della coerenza del sistema.

Il passaggio da un sistema fortemente accentrato ad un sistema decentrato comporta sempre il rischio della perdita dei fattori aggreganti, di quelli cioè che uniscono.

Ciò è tanto più vero se questo «passaggio» avviene in un ordinamento fortemente disomogeneo, quale è ancora attualmente quello comunitario. A ciò si aggiunga che gli organi nazionali destinati a porre in essere il sistema decentrato non paiono ancora tutti adatti o pronti ad assumere le responsabilità che il nuovo sistema decentrato imporrebbe a tutti i soggetti istituzionalmente coinvolti. L'ampliamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centrale e orientale pone a questo riguardo problemi molto seri e urgenti.

2.3.5.2. Il rischio di disaggregazione è ulteriormente aggravato dal fatto che il «decentramento» deve avvenire in concomitanza con il passaggio da un sistema di «autorizzazione» ad uno di «eccezione legale».

Ciò infatti comporterà il venire meno di provvedimenti aventi efficacia «erga omnes» (le decisioni d'esenzione ex art. 81.3), con la conseguenza che cadrà l'attuale impossibilità giuridica che ci siano più valutazioni dello stesso accordo, anche da parte di organi diversi.

2.3.5.3. Il quadro è ulteriormente complicato dalla diversità della natura, dei poteri e degli strumenti d'intervento degli organi Autorità della concorrenza e Giudici — che dovrebbero partecipare all'applicazione del nuovo sistema.

2.3.5.4. Un ulteriore elemento di rischio di disaggregazione ed incoerenza è costituito dal fatto che tutti gli organi coinvolti avranno spesso la possibilità di applicare discipline giuridiche diverse, quella nazionale e quella comunitaria, che non sono sempre omogenee.

2.3.5.5. Un altro fattore di complicazione è infine costituito dalla natura stessa delle fattispecie che dovranno essere oggetto di decisione.

Un approccio «economico» in materia di concorrenza comporta infatti che la valutazione si basi sugli effetti di un'intesa sul mercato considerato, indipendentemente dal luogo dove sia stata stipulata o sia stata posta in essere o in cui risiedano le parti. Per un approccio «economico» può essere anche irrilevante il momento in cui l'accordo è sorto o il comportamento è stato tenuto. Come possono infatti coesistere effetti diversi dello stesso accordo, o comportamento, su mercati diversi, si possono altresì ipotizzare, e spesso si realizzano, effetti mutevoli nel tempo.

Tutto ciò a sua volta si riflette necessariamente sia sulla determinazione della legge applicabile sia su quella degli organi competenti per la valutazione. Se gli effetti dell'atto ricadono contemporaneamente sui mercati di Stati diversi, in teoria sono applicabili le leggi di tutti tali Stati e tutti gli organi nazionali saranno competenti per giudicare in mancanza:

- di una normativa sovranazionale applicabile in tutti questi Stati,
- di principi legislativi o convenzionali che impongano l'applicazione di questa normativa, o di una determinata

legge nazionale, e/o prevedano una competenza esclusiva per l'applicazione della normativa sovranazionale (come fa il Reg. 17 per l'art. 81.3).

2.3.5.6. La Commissione è certamente consapevole della complessità dei problemi e della difficoltà di delineare una volta per tutte delle soluzioni. Per questo il Libro Bianco indica diverse misure per risolvere i numerosi problemi e fa riferimento alla necessità di ulteriori approfondimenti.

Il Comitato prende atto e si compiace di questo atteggiamento di grande apertura e di senso di responsabilità da parte della Commissione. Ad esso intende corrispondere con questo primo contributo di «osservazioni» e suggerimenti.

Si possono tuttavia comprendere le preoccupazioni che la «proposta» ha destato e proprio in considerazione di alcuni rischi e difficoltà sottolineati in questo «parere».

I rischi di «frammentazione del mercato interno» e di «rinazionalizzazione» del diritto della concorrenza sono fra i più temuti.

Ad avviso del Comitato queste preoccupazioni possono in una certa misura essere ridimensionate, ma adottando in via preliminare forti misure di preparazione e affiancamento.

2.3.5.7. Per il Comitato l'elasticità e la flessibilità del sistema e della stessa attribuzione di competenze — che sono fra gli obiettivi principali perseguiti — potranno realizzarsi soltanto se saranno adottate alcune essenziali cautele. Dovranno a tal fine essere individuate appropriate misure che:

- da un lato, garantiscano la necessaria elasticità e flessibilità e la creazione dello spirito di «rete»;
- dall'altro, possano permettere alle imprese di prevedere quale sarà l'autorità competente a porre in essere la procedura di proprio interesse e quale ne sia il possibile sviluppo e, più in generale, possano garantire la più efficace tutela del loro diritto di difesa.

Particolari misure dovranno inoltre mirare a garantire una efficace collaborazione fra le Autorità della concorrenza e i Giudici ordinari, sia per sfruttare ogni possibile sinergia sia per assicurare la migliore coerenza.

2.3.5.8. Importante agli stessi fini sarà anche la precisa definizione di «interesse comunitario» — presupposto necessario affinché un «caso» venga trattato direttamente dalla Commissione e non da un'Autorità decentrata — che dovrebbe per quanto possibile basarsi sui criteri oggettivi. Analogamente nell'ipotesi inversa, del trasferimento cioè di un «caso» non ritenuto di «rilevanza comunitaria» dalla Commissione ad un'Autorità decentrata, o anche da un'Autorità ad un'altra.

Dovrebbe comunque essere previsto, in termini cogenti, il principio generale che l'avocazione ed il trasferimento devono essere fatti in tempi stretti, compatibili con le esigenze dell'attività imprenditoriale.

A questo fine dovrebbe essere pure prevista la «decadenza» — dopo un determinato periodo di tempo e/o il compimento di un determinato atto — sia del potere di revisione, da parte della Commissione, di una decisione adottata, sia del potere di trasferimento di un «caso».

2.3.5.9. Il trasferimento di casi da un'Autorità all'altra, e/o la riunione di casi inizialmente separati per garantire l'efficienza e l'economicità del sistema, oltre ad avvenire sulla base di criteri noti non deve comunque pregiudicare il diritto delle imprese alla tutela della confidenzialità e dei loro segreti industriali.

Deve essere preservato anche il principio che qualsiasi elemento riservato sia utilizzato esclusivamente per il caso e lo scopo per il quale è stato acquisito, secondo i principi elaborati dalla ampia casistica giurisprudenziale già esistente su questa materia.

Il ricorso a presunzioni e ad altre prove legali deve essere ispirato alla necessità di mediare fra tutela dell'efficienza e tutela della difesa e degli interessi legittimi dell'attività d'impresa.

2.3.5.10. Inoltre dovrebbero essere istituiti dei chiari meccanismi per garantire l'unità del sistema e prevenire conflitti fra decisioni.

La prevenzione non può però basarsi soltanto su un astratto riconoscimento del potere d'avocazione o d'intervento della Commissione, senza che siano predeterminate le condizioni, le modalità, e la stessa efficacia giuridica, dell'esercizio di questo potere.

Devono perciò anche essere previste norme precise che garantiscano l'efficacia giuridica, in qualsiasi ordinamento nazionale, dell'esercizio dei poteri di coordinamento e di controllo della Commissione e ciò nei confronti di qualsiasi decisione o sentenza non corretta o non coerente con altre adottate. Bisognerà altresì evitare il rischio di controllo multiplo (da parte di più Autorità e/o da parte di Autorità e Giudici) dello stesso «caso».

2.3.5.11. Le imprese devono potere reclamare efficacemente nelle sedi più idonee contro il conflitto e l'incoerenza fra «decisioni» e i vizi di qualche sentenza.

Considerata l'importanza economica e sociale della regolamentazione della concorrenza, il Comitato, pur rendendosi conto delle difficoltà, auspica che anche le sentenze dei giudici

nazionali (eventualmente promuovendo le necessarie modifiche costituzionali) possano essere sottoposte a ricorso nei confronti di un tribunale sovranazionale, con ampi poteri di valutazione anche di merito<sup>(1)</sup>.

2.3.5.12. Il rischio della «rinazionalizzazione» del diritto della concorrenza e la tutela della prevalenza del diritto comunitario richiedono molta attenzione e l'adozione di cautele adeguate.

La decisione d'applicare il diritto nazionale o il diritto comunitario non può restare nella sola discrezionalità dei Giudici e delle Autorità competenti.

Dovrebbe essere previsto che non si può fare ricorso al diritto nazionale con riferimento ad un «caso» in cui è applicabile il diritto comunitario.

Una decisione di condanna in base ad un diritto nazionale non dovrebbe prevalere nei confronti di una decisione, o una sentenza, con la quale sia stata ravvisata l'esistenza delle condizioni previste all'81.3.

2.3.5.13. Affinché il sistema diventi realmente unitario, dovrebbe essere in ogni modo spinto ulteriormente in avanti il processo di armonizzazione, e riconosciuto in tutti gli Stati membri il ricorso ai principi comunitari anche per l'interpretazione del diritto interno.

## 2.3.6. La certezza giuridica

La necessità di salvaguardare l'affidamento delle imprese sulla legittimità dei loro accordi e delle loro pratiche

2.3.6.1. Un'altra problematica che il progetto di «riforma» solleva è quella della tutela dell'affidamento delle imprese sulla validità dei loro contratti.

Il Comitato è consapevole che ci può essere un'incompatibilità fra la ricerca della maggiore efficacia del sistema perseguita colla riforma e la tutela di questa esigenza delle imprese.

2.3.6.2. Il Libro Bianco ha dato rilievo alla responsabilizzazione delle imprese per quanto concerne la valutazione dei loro accordi, valutazione che non dovrà perciò più essere in principio delegata ad un organo che decide in merito una volta per tutte.

Sono state ritenute quindi ora superate in linea di principio le condizioni di fatto che avevano invece consigliato nel 1962 l'adozione del sistema dell'«esenzione» (con atto autorizzativo) per l'applicazione del par. 3. del art. 81 (allora 85) del Trattato, sistema destinato a soddisfare anche questa esigenza di affidamento (validità «costitutiva», erga omnes, delle «decisioni» di autorizzazione ex art. 81.3).

<sup>(1)</sup> Questa problematica è stata già affrontata con riferimento al marchio europeo ed è allo studio con riferimento al brevetto comunitario. Pur tenendo conto della differenza fra queste materie, non si può però escludere che gli approfondimenti a cui hanno dato luogo queste materie possano essere utilizzati per il tema qui d'interesse.

2.3.6.3. Nel Libro Bianco è tuttavia riconosciuto che una tutela analoga a quella prevista dal Regolamento 17, ma addirittura più efficace, è in alcuni casi non solo giustificata, ma necessaria.

Come già detto (Cfr. 1.3.2) ciò è stato riconosciuto per le «imprese comuni di produzione». Queste imprese, pur essendo delle «intese», in futuro ricadranno infatti, secondo la proposta della Commissione, nell'ambito del Regolamento sul controllo delle concentrazioni che prevede un'autorizzazione preventiva, sotto il profilo dell'efficacia giuridica assimilabile all'«esenzione».

Le «imprese comuni di produzione» possono infatti comportare investimenti molto elevati ed hanno per loro natura effetti irreversibili come quelli delle concentrazioni.

Da ciò deriva che l'esigenza di certezza giuridica non può in questo caso essere adeguatamente soddisfatta dall'«eccezione legale», a causa dell'incertezza che inevitabilmente permarrà fino a quando Giudici e Autorità competenti non si siano pronunciati.

Senza questa eccezione si correrebbe il rischio di paralizzare l'iniziativa imprenditoriale e impedire iniziative che potrebbero rafforzare, anziché indebolire, la concorrenza.

Con l'«eccezione» delle «imprese comuni di produzione» (che ricadrebbero invece nel Regolamento concentrazioni) questa esigenza di certezza giuridica è invece soddisfatta sia dalla breve durata delle procedure del Regolamento sul controllo delle concentrazioni sia dall'opponibilità «erga omnes» (come le esenzioni ex art. 81.3) delle decisioni con cui terminano.

2.3.6.4. Eccezioni dovrebbero però essere previste anche per altri casi, in cui sussistano, almeno in una certa misura, motivi analoghi a quelli che giustificano l'eccezione prevista per le «imprese comuni di produzione».

Possono avere questi connotati alcune forme di «intese strategiche», sempre più frequenti in settori innovativi o soggetti a processi di liberalizzazione, o che comportano comunque profondi adeguamenti dell'assetto industriale. Tali operazioni non sono «concentrazioni» in quanto non determinano, almeno formalmente, la sparizione dell'individualità imprenditoriale delle imprese che vi partecipano. Anche queste operazioni coinvolgono, però, spesso con effetti irreversibili, l'intera struttura delle imprese interessate e sono il necessario presupposto per importanti investimenti.

2.3.6.5. Un altro caso potrebbe essere quello della predisposizione da parte di un'impresa di un contratto standard destinato ad essere utilizzato — con rilevanti investimenti ed effetti irreversibili — in un numero indeterminato di accordi, da stipularsi in luoghi ed in tempi diversi.

2.3.6.6. Le eccezioni alla regola generale non dovrebbero limitarsi a casi determinati, esplicitamente menzionati dalla nuova normativa.

Il Libro Bianco stesso fa esplicito riferimento a «decisioni» di nuovo tipo in casi di particolare rilevanza o che investano problematiche nuove. Ma non è sufficiente.

Dovrebbe essere chiarito quando devono essere adottate, chi può richiederle e a quali condizioni, quali procedure saranno seguite e quale sarà l'efficacia giuridica di tali «decisioni».

2.3.6.7. Il ricorso a queste «decisioni» di nuovo tipo non può essere rimesso unicamente alla valutazione discrezionale della Commissione, ma dovrà essere stabilito da regole precise, invocabili — in casi eccezionali — da tutti i possibili interessati.

Pur avendo caratteristiche diverse dalle decisioni di «esenzione» del Regolamento 17, tali «decisioni» dovrebbero avere carattere preventivo, essere opponibili erga omnes ed adottate sulla base di procedure brevi, analoghe a quelle ai sensi del Regolamento sulle concentrazioni.

2.3.6.8. Oltre che per soddisfare le esigenze sopra indicate queste decisioni potrebbero soddisfare altre esigenze collegate alla «riforma».

Unitamente ai Regolamenti ed alle «Comunicazioni» queste «decisioni» possono essere infatti lo strumento — o uno degli strumenti — con cui si estrinseca il ruolo guida della Commissione. (Cfr. 2.1.5)

Esse possono anche favorire un'applicazione della legge uniforme e coerente da parte dei giudici nazionali: infatti, la possibilità di tenere conto delle «decisioni» della Commissione nel quadro di un procedimento giudiziario consentirà ai giudici di orientarsi nell'ambito del complesso esame previsto dall'art. 81 par. 3.

A tale riguardo il Comitato ritiene che l'importanza della riforma e l'influenza che essa avrà su tutto il diritto comunitario della concorrenza non soltanto giustifichino la riforma stessa ma impongano da subito — in parallelo allo studio e all'approfondimento del progetto di «riforma» — la messa in opera di numerose nuove «misure», di preparazione e accompagnamento.

2.3.6.9. In ogni caso bisognerà chiarire e garantire che l'abolizione del sistema di notifica preventiva non deve impedire in alcun modo — ma anzi favorire — che possa instaurarsi un dialogo — preventivo — tra le imprese, la Commissione e le Autorità nazionali, ove le imprese stesse lo richiedano. Questo «dialogo» non potrà ovviamente sostituire la «decisione» né dare certezza giuridica, ma potrà essere una indispensabile verifica preventiva, informale e non vincolante, in casi importanti, e diventare anzi un modo consueto di operare in reciproca fiducia e trasparenza.

### 2.3.7. Misure da adottarsi «prima» dell'attuazione della Riforma

Potrà essere opportuno, ma ad avviso del Comitato anche «necessario», adottare «misure» (legislative, amministrative, organizzative) di modifica dell'attuale sistema nell'attesa che possa essere attuata la «riforma».

Queste misure potrebbero preparare il terreno alla riforma e incominciare a ridurre, in alcuni casi anche sostanzialmente, i problemi attuali.

2.3.7.1. Una misura interinale potrebbe essere l'adozione di una «comunicazione», con la quale venga definitivamente stabilito il principio che anche il primo comma dell'art. 81.1 deve essere interpretato sulla base di criteri che tengano conto degli effetti economici più che della lettera degli accordi (analogamente a quanto già previsto in linea generale nel nuovo regime riguardante gli «accordi verticali», di imminente adozione).

Ciò potrebbe ridurre il rischio della lamentata «dilatazione» dell'applicazione dell'art. 81.1 sulla base di criteri solo formali (applicazione del divieto se un accordo determina limiti al comportamento sul mercato per le imprese, prescindendo dagli effetti).

Una tale misura (nuovo criterio interpretativo dell'art. 81.1) potrebbe tranquillizzare le imprese con riferimento alla validità dei loro accordi, e ridurre perciò sostanzialmente la loro esigenza di «notificare» gli stessi.

2.3.7.2. È anche utile comunque proseguire negli sforzi, già fatti dalla Commissione e ricordati nel Libro Bianco, per abbreviare i tempi e gli oneri delle procedure, sforzi che hanno già determinato qualche deciso miglioramento rispetto al passato.

2.3.7.3. Il Comitato non ritiene invece, che fra queste misure si possa contemplare una attribuzione del

potere d'esenzione ex art. 81.3 anche alle Autorità nazionali<sup>(1)</sup>.

Ciò comporterebbe il superamento dell'attuale monopolio della Commissione per l'esenzione ex art. 81.3, prevista dal Reg. 17, ma non creerebbe benefici, anzi provocherebbe ulteriori svantaggi. Infatti, da un lato non diminuirebbe il numero complessivo delle notifiche e dall'altro sorgerebbero difficili problemi interpretativi in ragione di una non chiara distribuzione delle competenze. Il moltiplicarsi delle competenze non determinerebbe infatti la semplificazione cui una «riforma» deve mirare, e creerebbe nuovi problemi procedurali che potrebbero costituire un ulteriore difficile intralcio per l'efficacia dell'intero sistema e per l'attività stessa delle imprese.

### 3. Conclusione

3.1. Il Comitato ritiene giustificata e valida la proposta di «riforma» contenuta nel Libro Bianco. Esistono però difficoltà e rischi che occorre superare con un preciso programma di misure preliminari e di accompagnamento.

Il Comitato indica in questo «parere» alcune misure concrete, necessarie, e anche pregiudiziali, nonché una serie di suggerimenti di carattere più generale, ma egualmente importanti per la messa in opera della riforma.

3.2. Tali misure mirano infatti a creare alcuni presupposti essenziali per la «riforma» (2.3.1). In particolare esse dovranno garantire:

- l'esistenza delle condizioni per un efficace decentramento (2.3.2 e 2.3.3),
- la salvaguardia dell'unità e coerenza del sistema e della prevalenza del diritto comunitario (2.3.5),
- la migliore certezza giuridica (2.3.6).

3.3. Il Comitato si riserva ulteriori approfondimenti e contributi.

<sup>(1)</sup> Questa ipotesi è indicata nel Libro Bianco (nn. da 58 a 62) come ipotesi alternativa — poi scartata — alla soluzione proposta, cioè del passaggio al sistema di «eccezione legale».

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La sicurezza generale dei prodotti»**

(2000/C 51/16)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'art. 23, 3° paragrafo del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «La sicurezza generale dei prodotti».

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo della relatrice Williams, in data 25 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato l'8 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 48 voti favorevoli, 9 contrari e 2 astensioni il seguente parere.

**1. Introduzione**

1.1. La direttiva di vasta portata relativa alla sicurezza generale dei prodotti<sup>(1)</sup> è entrata in vigore nel giugno 1994, dopo l'adozione di una serie di direttive specifiche come quella sulla sicurezza dei giocattoli<sup>(2)</sup>. La necessità di vigilare sulla sicurezza è stata affermata all'art. 100 A del Trattato UE, il quale indica come base «un livello di protezione elevato», e continua a comparire anche nel Trattato di Amsterdam, all'art. 153 (ex art. 129 A). Il Trattato di Amsterdam introduce un nuovo approccio in materia di protezione dei consumatori e salute pubblica, e il Comitato auspica che il nuovo membro della Commissione accordi a tale problematica un'importanza ancora maggiore.

1.2. L'art. 16 della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti prevede che la Commissione elabori una relazione sull'esperienza acquisita, corredata delle opportune proposte. Il Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto decidere entro il giugno 1998 sull'opportunità di modificare la direttiva.

1.3. Dato che le reazioni alla direttiva sono attese da tempo, il Comitato cerca ora di accelerare il processo di valutazione attraverso un parere d'iniziativa.

1.4. Il Comitato si è già occupato in precedenza della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti: la prima volta nel 1988<sup>(3)</sup>, con l'originale parere d'iniziativa, e una seconda volta nel 1990, con un parere elaborato su consultazione della Commissione<sup>(4)</sup>.

1.5. Sarebbe da notare che i principi del commercio equo e della concorrenza leale devono servire gli interessi non solo dei consumatori, ma anche delle imprese e di quanti vi

lavorano. I fornitori di merce pericolosa posseggono un vantaggio sleale riguardo ai concorrenti che si assumono i costi legati allo sviluppo della sicurezza: oltre a costituire una minaccia per i consumatori, essi minano altresì la fiducia del pubblico nei meccanismi del mercato.

**2. Osservazioni generali****2.1. Sintesi degli obiettivi dell'attuale Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti**

2.1.1. Lo scopo della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti è precisato sin dalla prima frase: garantire che i prodotti immessi sul mercato siano sicuri. Ciò implica per i produttori e i distributori il dovere di fornire prodotti che non presentino rischi, o che presentino solo rischi compatibili con il tipo di prodotto in questione. I produttori devono assicurarsi che i loro prodotti siano rintracciabili, mentre i distributori non devono fornire prodotti la cui pericolosità sia loro nota. Essi sono tenuti a informare i consumatori su ogni rischio legato a un prodotto.

2.1.2. La direttiva si applica a tutti i prodotti al consumo, eccetto quelli di seconda mano venduti come pezzi d'antiquariato o come prodotti da rimettere a nuovo prima dell'uso. Tutte le altre merci di seconda mano rientrano nel disposto della direttiva; anche i generi alimentari vi sono inclusi, a meno che non siano già soggetti a disposizioni più specifiche.

2.1.3. La direttiva prevede altresì che i consumatori dispongano di informazioni adeguate, e si occupa dei ritiri di prodotti e dei divieti di commercializzazione. Istituisce inoltre su base permanente il Sistema di scambio rapido di informazioni sui prodotti pericolosi (RAPEX), in base al quale gli Stati membri notificano alla Commissione la scoperta di un prodotto pericoloso sul loro mercato.

(1) Direttiva 92/59/CEE del 29 giugno 1992, in: GU L 228 dell'11.8.1992, pag. 24, e parere CES, in: GU C 75 del 26.3.1990, pag. 1.

(2) Direttiva 88/378/CEE del 3 maggio 1988, in: GU L 187 del 16.7.1988, pag. 1.

(3) GU C 175 del 4.7.1998, pag. 12.

(4) Parere CES, in: GU C 75 del 26.3.1990, pag. 1.

## 2.2. Cambiamenti intervenuti dopo l'attuazione della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti

2.2.1. Dal 1992 si sono registrati alcuni importanti cambiamenti:

- il completamento del mercato unico e la libera circolazione delle merci;
- l'adesione di Svezia, Austria e Finlandia;
- il numero sempre maggiore di prodotti complessi immessi sul mercato;
- nuove modalità di vendita caratterizzate dalla distanza e dall'impersonalità (ad esempio, commercio elettronico e vendita a distanza);
- le crisi che hanno coinvolto i consumatori (ad esempio, l'ESB e la diossina) e l'enfasi attribuita di conseguenza alla valutazione dei rischi e al «principio precauzionale», come indicato nella bozza di documento della DG XXIV;
- lo sviluppo del commercio globale, l'istituzione della nuova Organizzazione mondiale del commercio e i suoi effetti sulla protezione dei consumatori;
- sviluppi nelle nuove tecnologie e la maggiore rapidità delle comunicazioni nell'ambito delle procedure di applicazione, specie nei casi di ritiri di prodotti e in altre situazioni di emergenza;
- gli effetti del principio di sussidiarietà, che hanno assunto maggiore rilevanza dopo l'adozione della direttiva.

2.2.2. Bisognerebbe prendere in considerazione anche i cambiamenti futuri, come il potenziale allargamento dell'Unione a paesi che magari non dispongono ancora di normative efficaci in materia di sicurezza o delle necessarie competenze. Il Comitato elogia quei sistemi già esistenti, in base ai quali, in alcuni Stati membri, la cooperazione transfrontaliera, le esperienze di lavoro, la formazione e gli scambi fanno capo a uffici pubblici specifici.

## 2.3. Osservazioni generali sull'esperienza acquisita con la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti

2.3.1. Pur deplorando i ritardi registrati nella presentazione delle relazioni, il Comitato si felicita con la Commissione e con le altre parti interessate per avere riconosciuto la necessità di rivedere la direttiva dopo alcuni anni dalla sua attuazione, e per aver inserito tale esigenza di revisione nell'art. 16. La lungimiranza di una tale disposizione è quanto mai evidente alla luce dei mutamenti elencati al capitolo precedente.

2.3.2. Il Comitato elogia inoltre tutti coloro che hanno avviato e portato avanti l'ampia consultazione sull'attuazione e la revisione della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti.

2.3.3. Il Comitato sottolinea che, per quanto la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti riguardi principalmente la protezione, si avverte nondimeno l'esigenza di un'educazione più efficace dei consumatori, specie per gli individui che si ritiene siano esposti a gravi rischi. Rileva con interesse che la DG XXIV ha inserito l'educazione dei consumatori vulnerabili in generale nella dotazione finanziaria per il 2000. Dato che i bambini costituiscono una categoria particolarmente a rischio, anche i genitori sono tenuti a rendersi conto delle proprie responsabilità.

## 3. Osservazioni specifiche

3.1. Il Comitato ha esaminato l'attuale Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, rispecchiandone la suddivisione in titoli:

- obiettivi — campo di applicazione — definizioni;
- obbligo generale di sicurezza;
- obblighi e poteri degli Stati membri;
- notifica e scambio di informazioni;
- situazioni di urgenza e interventi a livello comunitario;
- disposizioni varie e finali.

### 3.2. Obiettivi — Campo di applicazione — Definizioni (Articoli 1 e 2)

3.2.1. L'art. 16 si interroga sulla necessità di estendere il campo d'applicazione della direttiva di cui all'art. 1. Al riguardo, il Comitato replica quanto segue.

3.2.1.1. Il Comitato nota con soddisfazione che le norme sono costantemente migliorate nell'UE, grazie all'effetto particolarmente positivo della Direttiva sulla responsabilità dei prodotti, alla normativa in materia di sicurezza e alla pressione concorrenziale.

3.2.1.2. Il Comitato reputa che la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti continui a essere valida, in quanto fornisce gli strumenti per gestire tutti quei prodotti che non formano specificamente oggetto delle direttive verticali.

3.2.1.3. Nondimeno, il Comitato ritiene che si possa fare di più seguendo due approcci specifici: in primo luogo semplificando, chiarendo ed eliminando eventuali ambiguità; in secondo luogo, incoraggiando gli Stati membri a scambiarsi informazioni e a garantire che le merci pericolose vengano rimosse dal mercato.

3.2.1.4. Inoltre, la direttiva dovrebbe garantire la sicurezza dell'installazione e della manutenzione dei prodotti, in base a quanto stipulato dai contratti, mentre l'art. 2 andrebbe integrato con le definizioni dei concetti di installazione e connessione, in riferimento alla sicurezza dei prodotti<sup>(1)</sup>.

3.2.2. L'art. 2 comprende definizioni che non riguardano i prodotti oggetto di direttive specifiche.

3.2.2.1. Tali definizioni sono in genere conformi alle proposte formulate dal Comitato nei suoi due pareri precedenti<sup>(2)</sup>.

3.2.2.2. Alcuni cambiamenti demografici, tuttavia, hanno dato origine a nuovi problemi di cui bisogna tenere conto: tra le categorie di consumatori considerate oggi a più alto rischio andrebbero menzionati non solo i bambini, ma anche le persone anziane e particolarmente deboli, le quali sono in rapido aumento. Andrebbero inoltre considerate le particolari esigenze dei disabili, in particolare nella fase di progettazione dei prodotti.

3.2.2.3. Nell'attuale direttiva, il termine «prodotto» viene definito facendo riferimento ai consumatori. Non si era però previsto che sarebbero sorte delle «zone grigie» per via delle differenze talora tenui tra i prodotti e le attrezzature attualmente in vendita per uso domestico e professionale. Tale «migrazione dei prodotti» riguarda prodotti di uso corrente come, ad esempio, penne laser, prodotti per il giardinaggio e corredi «fai da te». È necessario quindi avvertire il pubblico dei potenziali rischi che si corrono quando si utilizzano tali prodotti senza disporre di conoscenze specifiche, di una formazione adeguata e di appositi indumenti o attrezzature protettive. Il Comitato reputa però che l'attuale formulazione «nell'ambito di un'attività commerciale» dovrebbe essere precisata in relazione ai problemi connessi con la migrazione dei prodotti, e che le autorità preposte all'applicazione della direttiva debbano essere di conseguenza informate della possibilità di una tale interpretazione.

3.2.2.4. Dato che il problema della sicurezza si pone durante tutta la vita di un prodotto, il Comitato raccomanda di prestare maggiore attenzione alle istruzioni pratiche che ne consentono uno smaltimento sicuro.

3.2.2.5. Il Comitato invita la Commissione a riesaminare le implicazioni del termine «rischio», particolarmente alla luce degli studi da essa effettuati sulla valutazione del rischio. Il principio precauzionale andrebbe invocato in situazioni in cui le prove scientifiche non sono abbastanza risolutive da determinare un livello di protezione, e anzi esiste la possibilità di gravi danni per la salute pubblica. Bisogna inoltre precisare che l'accettabilità dei fattori di rischio dipende dall'atteggia-

mento della società nei confronti dei rischi inevitabili minimi che i cittadini sono disposti a tollerare. Deve essere chiaro altresì che la società innalza progressivamente i propri parametri relativi ai rischi tollerabili.

### 3.3. *Obbligo generale di sicurezza*

3.3.1. L'art. 3, par 2, rappresenta l'importante anello di congiunzione tra la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti e l'obbligo di fornire istruzioni di sicurezza e avvertenze. Esso recita infatti: «[I produttori devono] fornire al consumatore le informazioni pertinenti che gli consentano di valutare i rischi inerenti ad un prodotto».

3.3.1.1. Il Comitato teme che le informazioni sulle etichette e le istruzioni, siano esse espresse con parole, diagrammi o pittogrammi, non sempre siano chiare e facili da comprendere, da ricordare e da applicare.

3.3.1.2. Talvolta si registra persino una sovrabbondanza di informazioni, le quali possono apparire troppo lunghe e ripetitive: ciò avviene quando i produttori e i distributori forniscono istruzioni di sicurezza estremamente particolareggiate, enumerando ogni prevedibile uso proprio e improprio. Di conseguenza, o i consumatori evitano di leggere il materiale illustrativo o si sovraccaricano di informazioni senza riuscire a cogliere i punti essenziali.

3.3.1.3. Pertanto, secondo il Comitato, la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti va integrata da orientamenti pratici che precisino le modalità di presentazione delle informazioni.

3.3.1.4. Sono inoltre necessari una collaborazione e un coordinamento per realizzare un'indagine su vasta scala, al fine di esaminare e controllare l'adeguatezza delle comunicazioni in materia di sicurezza, ivi incluse quelle elettroniche e quelle inerenti al commercio elettronico.

3.3.1.5. Il Comitato richiama inoltre l'attenzione sulla particolare importanza che rivestono le avvertenze e le norme di precauzione chiare e valide nel tempo, specie quando la lingua utilizzata non è quella del paese del consumatore, o quando la traduzione nella lingua del consumatore è poco accurata. Suggerisce pertanto quanto segue:

- le avvertenze andrebbero fornite nella lingua principale (o nelle lingue principali) del paese in cui il prodotto è venduto;
- la mancanza di avvertenze ed etichette obbligatorie andrebbe menzionata espressamente come motivo per vietare l'importazione di un prodotto da un paese terzo;
- in casi particolari, le informazioni fondamentali relative alla sicurezza di un prodotto dovrebbero essere disponibili, ove possibile, in formati alternativi, come ad esempio l'alfabeto Braille, a beneficio dei non vedenti.

(1) Questo punto potrebbe essere riesaminato alla luce della normativa futura sui contratti conclusi dai consumatori.

(2) Pareri CES, in: GU C 175 del 4.7.1988, pag. 12, e GU C 75 del 26.3.1990, pag. 1.



### 3.3.2. Articolo 3, paragrafo 2, secondo trattino, concernente il ritiro dei prodotti

3.3.2.1. Il Comitato trova la formulazione vaga e di difficile applicazione: non è chiaro infatti dove e quando i fornitori e i distributori dovrebbero marcare i prodotti e le partite di prodotti in modo da agevolare il ritiro. Quando si parla di ritiro bisognerebbe distinguere chiaramente tra la rimozione regolamentata delle merci da negozi, depositi e unità produttive, e il recupero da parte dei fornitori e dei produttori di prodotti già acquistati e utilizzati dai consumatori. Facendo un riferimento incrociato all'art. 6, il Comitato suggerisce che la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti sia modificata affinché, ove necessario, tutti gli Stati membri possano richiedere a fornitori e distributori di ritirare i prodotti.

### 3.3.3. Articolo 4

3.3.3.1. L'art. 4 verte sull'importante argomento delle norme esistenti a livello nazionale, europeo e internazionale. Ove non siano state ancora concordate norme valide su scala comunitaria, il Comitato ritiene auspicabile che gli Stati membri riconoscano reciprocamente la validità delle rispettive norme nazionali. Per quanto riguarda i paesi candidati, è importante che questi ultimi applichino tutte le direttive in materia, comprese le norme comunitarie di accompagnamento che siano conformi ai requisiti delle rispettive direttive.

3.3.3.2. Il Comitato sottolinea la necessità che la Commissione proceda a un controllo per appurare se il reciproco riconoscimento delle norme abbia causato problemi di sicurezza.

3.3.3.3. Al momento, le autorità preposte all'applicazione della direttiva trovano difficoltà nell'avviare procedimenti penali in mancanza di norme a cui poter fare riferimento. Pertanto, il Comitato sottolinea la necessità di accelerare la produzione di norme UE, e auspica al riguardo che il CEN e il CENELEC collaborino in maniera adeguata con l'ISO.

3.3.3.4. Il Comitato sottolinea le esigenze da parte di produttori di norme armonizzate su scala internazionale.

3.3.3.5. Invita inoltre gli organi di normalizzazione a far sì che le norme abbiano rilevanza non solo per i produttori ma anche per i consumatori, e ad accrescere le opportunità di questi ultimi di essere rappresentati nell'ambito dei comitati preposti all'elaborazione delle norme.

## 3.4. Obblighi e poteri degli Stati membri

### 3.4.1. Articolo 5

3.4.1.1. In base all'art. 5, gli Stati membri devono istituire o nominare le autorità preposte all'applicazione della direttiva e informarne la Commissione, la quale a sua volta informerà gli altri Stati membri. Questo sistema fa capo al Forum europeo per l'applicazione delle norme in materia di sicurezza dei prodotti (Product Safety Enforcement Forum of Europe —

PROSAFE), il quale produce una banca dati di organismi responsabili della sicurezza dei prodotti. È essenziale attribuire importanza all'attuazione e alla gestione efficiente della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti in ciascuno Stato membro. Il Comitato ritiene perciò che, ove possibile, gli Stati membri dovrebbero designare un'unica autorità competente per l'applicazione della direttiva, con responsabilità in materia di sicurezza dei prodotti.

3.4.1.2. Secondo il Comitato, è necessario mettere a punto un sistema efficace che porti a un'applicazione rigorosa e uniforme della direttiva.

3.4.1.3. Il Comitato suggerisce che la Commissione includa nel sito Internet della Direzione generale «Salute e tutela dei consumatori» informazioni aggiornate di frequente sulle autorità competenti in materia di sicurezza.

3.4.1.4. Gli Stati membri dovrebbero essere tenuti ad aiutare le autorità responsabili per l'applicazione della direttiva, qualora esse necessitino di informazioni in merito a società la cui amministrazione centrale o sede principale rientra nella loro giurisdizione.

### 3.4.2. L'art. 6 conferisce taluni poteri agli Stati membri

3.4.2.1. Data l'insufficiente risposta ottenuta in alcuni Stati membri che utilizzano l'attuale sistema facoltativo, la direttiva andrebbe modificata in modo che i ritiri di prodotti pericolosi da parte degli Stati membri abbiano carattere obbligatorio e non volontario. In caso di errore, peraltro, i produttori dovrebbero avere diritto a un risarcimento.

3.4.2.2. Gli Stati membri dovrebbero istituire una banca dati centrale e uniforme, coordinata dalla Commissione su scala europea.

3.4.2.3. Attraverso molteplici strumenti, tra cui un sito Internet UE, gli Stati membri dovrebbero fornire ai consumatori un accesso sistematico alle informazioni sui prodotti ritirati, utilizzando un linguaggio chiaro e univoco. Essi dovrebbero inoltre incoraggiare i commercianti e le loro associazioni a servirsi di metodi più innovativi ed efficienti per comunicare con i consumatori, nonché a porre in atto sistemi migliori di rintracciabilità e metodi più efficaci per localizzare i consumatori che hanno acquistato merce difettosa.

### 3.5. Notifica e scambio di informazioni — Situazioni di urgenza e interventi

3.5.1. La formulazione dell'art. 6 della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti è ambigua per quanto riguarda il ritiro dei prodotti, e ciò ha dato adito a interpretazioni differenti, dovute alla maggiore o minore importanza attribuita alla questione dagli Stati membri. Tale articolo deve essere chiarito.

3.5.1.1. Il Comitato raccomanda pertanto di adottare una procedura di ritiro che includa l'obbligo specifico per le società di informare le autorità governative riguardo alle merci pericolose.

3.5.1.2. Il Comitato nota che il ritiro dei prodotti non è che un elemento di una strategia. Ciò che serve è un approccio pianificato e mirato per l'ideazione e la fabbricazione di prodotti sicuri. È inoltre sempre necessario valutare la situazione in termini di sicurezza dei prodotti e delle carenze individuate<sup>(1)</sup>, ed elaborare strumenti per misurare i miglioramenti intervenuti e monitorare i progressi registrati nell'arco di determinati periodi.

### 3.5.2. Articoli 7 e 8

3.5.2.1. Il Comitato riconosce che la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti è stata adottata prima che il principio di sussidiarietà assumesse l'attuale rilevanza. In base a tale principio, l'applicazione, le procedure di urgenza e l'imposizione di sanzioni diventano di stretta competenza degli Stati membri e delle autorità da essi designate, mentre alla Commissione spetta un ruolo di coordinamento.

3.5.2.2. D'altro canto, l'UE opera sempre più in un contesto globale in cui bisogna tenere conto del contributo positivo dell'OCSE. Sono inoltre necessari protocolli internazionali riguardo all'applicazione su scala internazionale delle norme sulla sicurezza, come anche l'elaborazione di una banca dati internazionale on-line contenente informazioni su tutte le merci ritirate e pericolose.

3.5.2.3. Alla luce di tali elementi, il Comitato propone che il ruolo dell'UE consista nel garantire che le informazioni fornite attraverso il Sistema di rapido scambio di informazioni (RAPEX), istituito ormai su base permanente, vengano scambiate in maniera efficace e rapida, e che tale scambio sia oggetto di un monitoraggio per individuare le tendenze in atto. Si verificano attualmente delle situazioni in cui le informazioni sono bloccate e spesso raggiungono troppo tardi gli operatori impegnati «in prima linea», perdendo quindi la loro efficacia. La presenza di rischi imminenti dovrebbe portare all'adozione di azioni immediate, le quali non possono essere ostacolate in nome della libera circolazione delle merci.

3.5.2.4. Il Comitato raccomanda che l'attuale procedura di notifica di urgenza — peraltro inutilmente complessa — venga abbinata a una procedura di valutazione dei rischi.

3.5.2.5. Gli Stati membri dovrebbero agevolare lo scambio di informazioni per via informatica tra le autorità competenti in materia di applicazione della direttiva e le organizzazioni per la sicurezza, come anche la trasmissione di tali informazioni alla Commissione e ad altri Stati membri.

3.5.2.6. Il Comitato raccomanda che i prodotti di cui è nota la pericolosità nell'Unione europea non vengano esportati nei paesi terzi, specie quelli in via di sviluppo, dove vi è molta ignoranza e scarsa legislazione protettiva, a meno che le differenze di cultura, di stile di vita e di tradizioni non rendano tali importazioni accettabili. Tali prodotti andrebbero presi in esame caso per caso.

3.5.2.7. Il Comitato riconosce che la riservatezza può essere un problema in caso di prodotti sospetti, ma suggerisce che, ogniqualvolta i produttori necessitino di un periodo di riservatezza ai fini della valutazione di prodotti, tale periodo sia rigorosamente limitato.

### 3.5.3. Articolo 9

3.5.3.1. Il Comitato auspica che i poteri alquanto limitati di cui attualmente dispone la Commissione in materia di sicurezza vengano estesi eliminando alcune delle condizioni e delle ambiguità che rendono difficili gli interventi. In particolare, la Commissione dovrebbe monitorare l'attuazione della direttiva e l'efficacia dei controlli negli Stati membri.

3.5.3.2. Raccomanda inoltre che la Commissione sia associata al controllo dei dati relativi agli incidenti, al fine di individuare le tendenze in atto e le priorità future.

3.5.3.3. Il Comitato sottolinea la crescente importanza del Sistema europeo di controllo degli incidenti nell'ambito domestico e nel tempo libero (EHLASS), su cui si è espresso in diverse occasioni, e osserva quanto segue.

3.5.3.4. È fondamentale disporre di un sistema efficace per il controllo degli incidenti, che registri i dati relativi alla sicurezza dei prodotti. Sarebbe logico che tale sistema facesse capo alla Direzione generale «Salute e tutela dei consumatori», in coordinamento con le altre Direzioni generali pertinenti. Il Comitato riconosce che in molti casi i prodotti sono solo implicati in un incidente, ma non ne sono necessariamente la causa. EHLASS è attualmente l'unico strumento per acquisire in modo sistematico informazioni statistiche sugli incidenti — per appurare ad esempio se questi ultimi siano aumentati dopo l'attuazione della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti — e fornire gli strumenti per controllare le tendenze e stabilire le priorità. È necessario che il sistema sia esteso in maniera uniforme a tutta l'UE, e al riguardo è opportuna una cooperazione con paesi terzi quali gli USA e l'Australia.

3.5.3.5. La Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti andrebbe integrata con l'obbligo per la Commissione di pubblicare ogni anno i dati disponibili dell'EHLASS e di istituire meccanismi di controllo sulle importazioni provenienti dai paesi terzi. Ciò sarà particolarmente importante ai fini del previsto ampliamento dell'UE.

### 3.5.4. Articoli 10, 11 e 12

3.5.4.1. Il Comitato auspica che il numero — attualmente piuttosto esiguo — dei membri del Comitato sulle urgenze relative alla sicurezza dei prodotti (istituito ai sensi della Direttiva originale sulla sicurezza generale dei prodotti) sia opportunamente ampliato sotto il profilo degli ambiti di competenza in modo da includere un'ampia gamma di esperti, come ad esempio specialisti indipendenti nel campo della salute e della sicurezza. Esso potrebbe assumere responsabilità analoghe a quelle di una commissione per la sicurezza dei prodotti.

(1) Una tale valutazione dovrebbe essere in linea con la relazione sull'applicazione pratica della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti, elaborata su richiesta della Commissione dall'Università di Louvain-la-Neuve (autunno 1999).

3.5.4.2. Il Comitato raccomanda inoltre che la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti sia modificata in modo che il Comitato sulle urgenze in materia di sicurezza dei prodotti possa svolgere ricerche sui dati europei relativi agli incidenti e monitorare le norme di sicurezza dei prodotti ai fini di una loro revisione.

3.5.4.3. Il Comitato suggerisce che sul sito Internet della Direzione generale «Salute e tutela dei consumatori» vengano pubblicati gli ordini del giorno e i verbali delle riunioni svolte.

3.5.5. Applicazione (Il Comitato nota che la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti non affronta in realtà i temi della cooperazione ai fini dell'applicazione della direttiva o dei livelli di applicazione).

3.5.5.1. Alla luce dell'aumento degli acquisti transfrontalieri, il Comitato indica tre sistemi in base ai quali la Commissione potrebbe migliorare validamente la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità UE preposte all'applicazione della direttiva:

- istituire un forum regolare e dotato di risorse adeguate per il personale addetto all'applicazione della direttiva (cfr. punto 3.4.1.1);
- sviluppare un approccio comune alla valutazione dei rischi, basato su criteri oggettivi e scientifici;
- garantire la maggiore uniformità delle procedure di collaudo e di campionamento.

### 3.6. Disposizioni varie e finali

#### 3.6.1. Articolo 15

Tenuto conto dei rapidi cambiamenti in atto in Europa, anche secondo il Comitato è necessario che la Commissione elabori una relazione biennale. Tale relazione dovrebbe includere i dati forniti dall'EHLASS e un elenco, stabilito su base annua, delle notifiche, dei divieti e dei ritiri connessi con la sicurezza dei prodotti.

#### 3.6.2. Articolo 18

La Decisione 89/45/CEE è abrogata in quanto l'art. 7 della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti istituisce RAPEX su base permanente.

## 4. Altre questioni

4.1. L'applicazione pratica dell'attuale versione della Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti tocca molte altre

problematiche, le quali vanno dalle ripercussioni di carattere globale allo smaltimento ecocompatibile dei prodotti alla fine del loro periodo di vita. Tra le problematiche riscontrate, quelle di maggior rilievo sono le seguenti.

4.1.1. Il Comitato si chiede se i servizi debbano rientrare nel disposto della versione riveduta, ma ha concluso che, data la complessità di questo tema fondamentale, sarebbe più opportuno affrontarlo in una direttiva nuova e completamente distinta, che riguardi categorie di servizi accuratamente classificate.

4.1.2. Il Comitato reputa che, conformemente al principio di sussidiarietà, le questioni inerenti a sanzioni, penalità e compensazioni dovrebbero essere affrontate dagli Stati membri.

4.1.3. Il Comitato non ritiene opportuno istituire una Commissione per la sicurezza dei prodotti nell'ambito dell'Unione europea, in quanto gli stessi obiettivi potrebbero essere egregiamente raggiunti riorganizzando e ampliando le competenze del già esistente Comitato per le emergenze legate alla sicurezza dei prodotti. Per quanto riguarda i singoli Stati membri, bisogna incoraggiare l'istituzione di commissioni per la sicurezza dei prodotti che siano dotate delle risorse adeguate.

## 5. Conclusioni

5.1. Per un corretto ed equilibrato funzionamento del mercato unico, appare fondamentale disporre di una Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti efficace e riveduta in maniera accurata e oculata, sì da tenere conto dei nuovi bisogni emergenti nell'Unione europea. Si tratta di una misura di protezione essenziale per i consumatori, in grado di ridurre i rischi di lesioni e persino di morte. Al tempo stesso essa appare fondamentale anche per i produttori e i fornitori, poiché fornisce un quadro giuridico chiaro per tutte le attività di commercializzazione legate ai principi del commercio e della concorrenza leale.

5.2. Ai fini della tutela dei consumatori, è essenziale sottoporre la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti a controlli continui e aggiornarla ogniqualvolta sia necessario. È tuttavia importante che le eventuali modifiche vengano adottate nel rispetto delle norme vigenti o delle norme di cui si sta vagliando l'introduzione nel campo della responsabilità in materia di prodotti. Al riguardo, la Commissione ha pubblicato nell'estate 1999 un Libro verde sulla responsabilità in materia di prodotti difettosi<sup>(1)</sup>.

5.3. Il Comitato prende atto che la Commissione sta attualmente rivedendo la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti e la invita a tenere conto dell'esito della sua consultazione su vasta scala, nonché delle osservazioni formulate dal Comitato.

<sup>(1)</sup> COM(1999) 396 def., del 28 luglio 1999.

Bruxelles, 8 dicembre 1999.

La Presidente

del Comitato economico e sociale  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## APPENDICE

**al parere del Comitato economico e sociale**

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto oltre un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso del dibattito:

**Em. 2**

Sopprimere il punto 3.5.2.6.

*Motivazione*

Il fatto di impedire che un paese terzo importi dall'Europa un prodotto che è stato classificato come insufficientemente sicuro per essere venduto ai consumatori, ma la cui vendita non è vietata nel paese in questione, deve essere interpretato come un tentativo di applicare la normativa europea in un contesto extraterritoriale e quindi per principio inaccettabile. Il divieto di esportazione potrebbe essere considerato sul piano internazionale come l'espressione di un atteggiamento colonialistico, paternalistico e anacronistico. L'Europa dovrebbe astenersi da un tale comportamento.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 14, voti contrari: 34, astensioni: 5.

**Em. 1**

Sopprimere il punto 4.1.1.

*Motivazione*

Come affermato giustamente nel suddetto punto, la questione della sicurezza dei servizi e dell'eventuale responsabilità per la prestazione di servizi che possono comportare pericoli è molto complessa. Proprio per questo motivo, in passato il Consiglio aveva respinto una proposta di direttiva della Commissione sulla responsabilità per la prestazione di servizi pericolosi e/o difettosi. Sarebbe troppo semplicistico concludere che, data la complessità della materia, in questo ambito sia necessaria una normativa distinta, nella fattispecie, una direttiva comunitaria specifica. Tra l'altro, ciò rischierebbe di frenare lo sviluppo del settore dei servizi nell'UE a causa della difficoltà di valutare e quindi di assicurare i rischi esistenti e sarebbe in contraddizione con l'impegno dell'UE, recentemente sottoscritto dal Comitato, di sviluppare ulteriormente il potenziale occupazionale del settore dei servizi.

Oltre a ciò, in caso di rischio reale, appare difficile «ritirare i servizi dal mercato», come invece è possibile fare per i prodotti. Se ad esempio uno Stato membro dovesse «proibire» un determinato servizio dopo averne constatato la pericolosità, ciò potrebbe ostacolare il funzionamento della libera prestazione dei servizi nel mercato unico, proprio in un momento in cui, secondo una recente Comunicazione della Commissione, molti Stati membri continuano a non applicare il principio del riconoscimento reciproco delle professioni relative alla prestazione di servizi. I servizi vengono per lo più prestati nel quadro di un rapporto contrattuale. Il diritto civile che si applica a queste obbligazioni contrattuali offre garanzie sufficienti per risolvere i problemi che possono insorgere tra le parti, ad esempio, in caso di risarcimento di danni per l'inadempimento di un contratto. Inoltre, in caso di rapporti extracontrattuali, si applica il principio della «responsabilità per colpa» che, oltre al risarcimento dei danni, può anche implicare il ricorso ad azioni di divieto. Il contesto civile in vigore negli Stati membri offre perciò sufficienti garanzie per soddisfare le esigenze attuali. Non si è infatti ancora manifestata l'esigenza di una normativa che comprenda direttive comunitarie di armonizzazione.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 22, voti contrari: 29, astensioni: 10.

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «La Polonia verso l'adesione»**

(2000/C 51/17)

Il Comitato economico e sociale, in data 25 febbraio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23 del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema: «La Polonia verso l'adesione».

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ribbe, in data 24 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 9 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 103 voti favorevoli, 14 voti contrari e 5 astensioni, il seguente parere.

**1. Introduzione**

Da quando la Polonia ha scelto la via della democrazia e dell'economia di mercato, il Comitato ha sostenuto la sua associazione all'interno dell'Unione europea nel quadro dell'Accordo europeo ed ha appoggiato vivamente l'adesione di questo paese all'UE.

L'accordo di associazione con la Polonia firmato il 16 dicembre 1991 è entrato in vigore il 1º febbraio 1994. La Polonia ha presentato la sua domanda di adesione all'UE il 5 aprile 1994. L'anno seguente il Consiglio dei ministri ha deciso di consultare la Commissione europea e questa, sulla base dei criteri di adesione stabiliti dal vertice europeo di Copenaghen del giugno 1993, ha elaborato un parere che è stato presentato il 15 luglio 1997.

Conformemente alle decisioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, i negoziati di adesione con la Polonia sono stati inaugurati ufficialmente il 30 marzo 1998. La Commissione ha ricevuto il mandato di presentare, a scadenze regolari, relazioni sui progressi compiuti nel processo di riforma da ogni paese candidato all'adesione.

L'ultima relazione è stata presentata il 13 ottobre 1999: il presente parere tiene conto delle conclusioni in essa contenute.

**2. Scopo del parere di iniziativa**

2.1. Il Comitato riconosce ed apprezza vivamente i notevoli sforzi compiuti sia dal governo polacco che dalla Commissione europea, in particolare dalla DG «Allargamento», nel quadro del processo di adesione. Entrambe le parti hanno realizzato una grande mole di lavori preparatori al fine di assicurare un esito positivo ai negoziati per l'adesione e di consentire alla Polonia di assimilare l'acquis comunitario. I progressi già realizzati rendono il Comitato fiducioso; i programmi decisi nel quadro di Agenda 2000 contribuiranno ulteriormente ad intensificare il processo di adesione.

Ciononostante, alcuni problemi, che il Comitato ha avuto modo di constatare, ad esempio in occasione della sua visita in Polonia nel giugno 1999, non sono ancora stati sufficientemente dibattuti. Nel presente parere il Comitato intende fornire il suo contributo in proposito.

Le valutazioni talvolta critiche e i suggerimenti formulati dal Comitato vanno intesi come un contributo all'ulteriore attivazione degli sforzi miranti all'adesione.

2.2. Il presente documento non intende fornire una panoramica sullo stato attuale dei negoziati con la Polonia. A tale proposito il Comitato rimanda ai diversi documenti pubblicati dalla Commissione.

2.3. Scopo del parere di iniziativa del Comitato economico e sociale è pertanto fornire un quadro quanto più obiettivo possibile sull'attuale situazione in Polonia in riferimento al processo di adesione ed evidenziare quei problemi che sorgono o potrebbero sorgere nel quadro del processo di integrazione, ma che, secondo il Comitato, non ricevono ancora l'attenzione che meritano. Si intende prioritariamente analizzare la situazione della società civile organizzata, descrivere il suo attuale ruolo e raccomandare dei possibili miglioramenti — anche tramite nuove iniziative dell'UE.

2.4. Il presente parere d'iniziativa si fonda sulla convinzione che un compito tanto ampio ed importante quale l'integrazione degli Stati dell'Europa centro-orientale nell'Unione europea possa riuscire solo se si realizza con successo un dialogo approfondito e strutturato con il maggior numero possibile di interlocutori rappresentativi della società civile organizzata.

**3. Osservazioni introduttive di carattere generale**

3.1. Lo sviluppo economico della Polonia è attualmente molto differenziato. Tutto il paese si trova da anni in costante espansione economica, la cui sorprendente dinamica — dopo la crisi economica dei primi anni '90 all'inizio dei mutamenti economici e sociali — è contrassegnata oggi da tassi di crescita medi compresi fra il 5 % e il 7 %. La stabilità che caratterizza la situazione di bilancio e la politica monetaria attira incessantemente investitori stranieri. Ma anche nel settore delle piccole e medie imprese (PMI) si registra uno sviluppo costante. Le principali attività economiche si concentrano ancora essenzialmente nei tradizionali centri ad alta densità demografica. Un boom economico eccezionale interessa per esempio la città di

Varsavia, che da sola attira il 40 % di tutti gli investimenti stranieri e il cui mercato del lavoro è già caratterizzato dalla quasi piena occupazione e dalla mancanza di personale qualificato. Ma si possono riscontrare indicatori simili anche a Poznan, a Stettino, a Danzica, a Lodz, nella Bassa e Alta Slesia, a Cracovia e in altre grandi città.

3.2. Diametralmente opposta appare la situazione nella maggior parte delle aree rurali, dove il tasso di disoccupazione supera di gran lunga la media nazionale, come ad esempio in alcune zone della Masuria settentrionale (nella città e nel distretto di Goldap tasso costante al 30 %) e in Pomerania. Le cause sono da ricercarsi tra l'altro nella dissoluzione degli enormi complessi di cooperative agricole e/o delle aziende agricole statali che ha lasciato migliaia di lavoratori senza alcuna prospettiva<sup>(1)</sup>. Gravi problemi sociali e psichici nuociono da anni alla coesione della popolazione rurale. Una forte disoccupazione caratterizza inoltre le regioni rurali del sud-est e dell'est con le loro numerose aziende agricole di piccole se non piccolissime dimensioni, che oggi dispongono solo di miseri mezzi di sussistenza.

Attualmente in Polonia si registra pertanto la tendenza ad un'accentuazione estrema delle disparità regionali: esse presentano un notevole potenziale di tensioni sociali che non dovrebbero essere sottovalutate nella prospettiva del prossimo referendum sull'adesione all'UE.

3.3. Tale processo di accentuazione delle gravi disparità regionali, delle differenze tra zone urbane e rurali viene accelerato dalle stridenti differenze nel settore dell'istruzione. Mentre all'interno delle città quasi il 10 % della popolazione dispone di un elevato grado di istruzione e il 34,1 % ha conseguito un diploma di scuola media superiore, nelle regioni rurali le percentuali corrispondenti si riducono all'1,9 % e al 15,4 %. La percentuale di persone che non dispongono di alcun diploma o solo della licenza elementare è pari rispettivamente al 10,8 % e al 43,8 % nelle zone rurali e solo al 3,8 % e al 27,6 % nelle città. A lungo termine questa grave disparità nel livello di istruzione si ripercuoterà negativamente anche sullo sviluppo economico delle regioni rurali. Se la riforma dell'istruzione ora in atto tiene effettivamente conto di questo dato, non si può contare su un miglioramento di questa situazione negativa — e men che meno a breve termine —, tanto più che attualmente sembrano mancare i fondi necessari per attuare concretamente questa riforma.

3.4. Dato che tra i suoi obiettivi essenziali la politica dell'UE si propone di ridurre le disparità regionali, anche i programmi dell'UE per il partenariato per l'adesione destinati alla Polonia dovrebbero affrontare prioritariamente questo importante compito sin dalla fase dell'adesione e sostenere in modo flessibile ma mirato gli sforzi delle autorità polacche. Sembra alquanto probabile che, in occasione del referendum, la questione dell'adesione della Polonia sarà fortemente influenzata e quindi decisa dai problemi che affliggono il mondo rurale e l'agricoltura.

(1) In passato, circa il 20 % della superficie agricola coltivabile veniva gestita da aziende statali o grandi cooperative, soprattutto nella Polonia occidentale e settentrionale. Circa l'80 % della superficie veniva coltivato soprattutto da aziende di dimensioni molto ridotte.

3.5. Con l'inizio del 1999 in Polonia sono stati varati dal Parlamento, e quindi attuati, quattro grandi e fondamentali progetti di riforma:

- la riforma strutturale e amministrativa con una riduzione del numero dei voivodati (regioni) da 49 a 16 e l'introduzione dei *powiats* (distretti);
- la riforma pensionistica;
- la riforma sanitaria e
- la riforma dell'istruzione.

3.6. La riforma amministrativa non solo ha contribuito a delegare più funzioni ai comuni e alle regioni, ma è stata anche decisiva per lo svolgimento di numerosi compiti connessi al recepimento dell'*acquis* comunitario. Secondo il Comitato sono tuttavia necessari notevoli sforzi non solo per creare le unità amministrative necessarie, ma anche per formare adeguatamente il relativo personale. A ciò si aggiunge una ripartizione ancora non del tutto pienamente funzionante dei compiti fra, da un lato, il livello centrale (ossia il voivoda, rappresentante del governo centrale nei voivodati o regioni) e, dall'altro, l'ente regionale eletto, il parlamento o consiglio regionale (*Sejmik*), e il suo presidente (*Marschall*), che deve rappresentare gli interessi regionali. Di scottante attualità in tale contesto è soprattutto la questione, ancora quasi del tutto irrisolta — del finanziamento dei diversi compiti regionali.

3.7. La Polonia si è imposta l'obiettivo di soddisfare tutti i requisiti per l'adesione entro il 31 dicembre 2002. Il Comitato si rallegra vivamente di questo obiettivo indubbiamente ambizioso e lo appoggia, pur sottolineando che occorrono ancora sforzi consistenti per raggiungerlo a tutti i livelli e in tutti i settori, ossia non solo per accettare e recepire giuridicamente l'*acquis* comunitario, ma anche per applicarlo. Il Comitato esprime preoccupazione per le considerazioni espresse a questo proposito nella relazione della Commissione del 13 ottobre 1999, nella quale si evidenziano i ritardi registrati a tale riguardo in alcuni settori, ad es. quello della tutela ambientale.

3.8. Occorre ribadire con vigore che l'adesione è molto più un processo sociale che amministrativo e che essa prevede non solo il recepimento e l'applicazione dell'*acquis*, ma anche l'introduzione di nuovi modelli sociali. Il Comitato sottolinea qui che per la riuscita del processo di integrazione è importante che la Polonia sappia integrarsi armonicamente e organicamente nell'UE insieme ai suoi cittadini (e alle sue strutture amministrative). In questo contesto la società civile organizzata svolge una funzione catalizzatrice. L'adesione, auspicata e ritenuta generalmente valida, non deve però essere forzata nei tempi, né comportare condizioni inaccettabili per alcuna delle parti, nonostante il Comitato capisca ed appoggi, in linea di principio, il desiderio della Polonia che l'adesione si realizzi quanto prima.

3.9. Gli uffici governativi polacchi continuano a sottolineare che l'integrazione della Polonia nell'UE rappresenta la sfida più importante della recente storia polacca. In tale contesto la drammatica riduzione dei sostenitori dell'UE nella società

polacca<sup>(1)</sup> costituisce un fenomeno molto preoccupante. Questa evoluzione deve essere contrastata in modo molto più incisivo con una campagna d'informazione programmata attentamente, ma soprattutto con politiche concrete; anche la politica degli aiuti dell'UE dovrebbe essere strategicamente orientata a tale obiettivo. (cfr. sotto).

3.10. Ciò significa che entrambe le parti devono essere convinte del fatto che:

- l'integrazione è opportuna,
- le risorse personali e i mezzi finanziari impiegati nella fase di adesione e, successivamente, l'adesione stessa rappresentano il migliore investimento possibile nel futuro dell'Europa e
- da tempo sono necessari dei tagli a volte radicali in determinati settori (agricoltura, industria pesante, ecc.).

Occorre riuscire a convincere gli interessati che i presunti perdenti saranno in ultima analisi anch'essi vincitori di un processo che crea pace, garantisce il futuro e contribuisce ad uno sviluppo globale sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale (nello spirito della Conferenza di Rio del 1992).

3.11. Ciò significa però anche che si devono prendere molto sul serio i timori dei presunti deboli e dei presunti perdenti, forse molto più seriamente di quanto non sia avvenuto finora, anche quando tali timori siano suscitati da una conoscenza insufficiente dell'UE e/o delle conseguenze dell'adesione. Sia il governo polacco che l'Unione europea devono indicare, mediante programmi ed iniziative, delle prospettive concrete, al fine di rimediare al sentimento di diffidenza nei confronti dell'utilità dell'adesione.

3.12. È urgente e necessario intensificare il dialogo strutturato con la società civile organizzata. Sotto questo profilo il Comitato rileva delle deficienze notevoli. Molti gruppi non dispongono affatto d'informazioni adeguate circa le reali conseguenze dell'adesione, per cui il dibattito sociale è spesso dominato da speculazioni e supposizioni. Questa situazione contribuisce ad aumentare l'insicurezza della popolazione e a tramutarsi in una tendenziale resistenza contro il processo di integrazione o in una letargia politica che comporterebbe dei pericoli nel lungo periodo. Tale rischio va arginato mediante una politica di informazione mirata, continua, aperta e in totale rottura con ogni tipo di propaganda, coinvolgendo pienamente in questo processo la società civile organizzata. Il Comitato economico e sociale offre alla Commissione e al governo polacco il suo appoggio in questo senso. Si potrebbero, ad esempio, lanciare opportune iniziative tramite il Comitato consultivo misto.

3.13. Il governo polacco sembra essere ormai convinto dell'opportunità generale e della necessità di un notevole potenziamento di questo dialogo. Il Comitato ritiene tuttavia

che esso si stia sviluppando troppo lentamente. Tra i diversi motivi vi sono sicuramente anche ragioni storiche. Un dialogo funzionante scaturisce da un processo democratico continuo che era del tutto inesistente nel sistema politico obsoleto dei paesi dell'Europa centro-orientale. Il governo, i datori di lavoro, i lavoratori e gli altri interlocutori sociali devono ancora definire e trovare il proprio ruolo e questo processo potrebbe indubbiamente richiedere tempo. E' probabile che il governo incontri difficoltà dovute alla scarsa organizzazione della società civile organizzata, ma queste non devono servire da alibi.

3.14. Il frazionamento dei singoli gruppi della società civile è in effetti un problema da affrontare seriamente, che il governo da solo non può risolvere. Pertanto anche l'UE dovrebbe considerare prioritaria la promozione di efficaci strutture della società civile e sostenerla in modo massiccio, ad es. tramite il programma Phare o eventuali suoi nuovi sottoprogrammi (ad esempio il programma di gemellaggio, che in futuro non dovrebbe limitarsi unicamente al settore amministrativo).

#### 4. Osservazioni particolari

##### 4.1. *Gli interlocutori sociali/la società civile organizzata*

4.1.1. Da decenni gli standard sociali ed ambientali, il dialogo sociale e il dialogo all'interno e nei confronti della società civile organizzata caratterizzano l'economia, la società e la politica culturale europee e sono fondamentali per il funzionamento del sistema dell'economia di mercato e ancor più della società civile democratica. Essi sono in parte anche una componente dell'*acquis* comunitario. Il buon funzionamento del partenariato sociale e il dialogo efficace all'interno e nei confronti della società civile organizzata sono insostituibili; nessun governo o parlamento può, da solo, far fronte ai compiti che, nelle economie democratiche effettivamente funzionanti, vengono negoziati tra le parti sociali e con la società civile organizzata.

4.1.2. Tuttavia, diversamente da un regolamento o da una direttiva, una «cultura» di questo tipo non si può trasmettere a paesi e società i quali, per via del loro passato politico, non hanno (finora) potuto o voluto svilupparla.

4.1.3. Indubbiamente, proprio i responsabili politici di un paese come la Polonia, il cui cambiamento politico è stato in ampia misura avviato con il concorso di componenti della società civile (la Chiesa e i sindacati), sono consapevoli della particolare importanza di questo dialogo, mentre non è certo che lo stesso valga in tutti gli altri casi, ad esempio per quanto riguarda la nuova classe di datori di lavoro. Alcuni protagonisti ambiziosi del nuovo mondo aziendale potrebbero ancora non essere pienamente coscienti della loro responsabilità sotto il profilo sociale e dei loro obblighi nei confronti della società.

(1) Secondo un recente sondaggio, attualmente solo il 46 % circa della popolazione è favorevole all'adesione, mentre nel 1997 i suoi fautori rappresentavano ancora l'83 % della popolazione.

4.1.4. Lo sviluppo della società civile organizzata nei paesi candidati all'adesione costituisce, per il Comitato, uno dei compiti fondamentali, che, pur non potendo essere imposti giuridicamente nel quadro dell'*acquis*, sono tuttavia irrinunciabili per il buon esito del processo di integrazione. Dal momento che i governi non possono assolvere questo compito da soli, è necessario compiere un intenso trasferimento di know-how, il quale dovrebbe rappresentare un interesse fondamentale anche per la Commissione.

Per il Comitato la condizione attuale delle parti sociali in Polonia può essere riassunta nel modo seguente:

4.1.5. Il governo polacco ha creato le premesse giuridiche per il dialogo sociale all'interno della sua costituzione e mediante diversi provvedimenti legislativi. Il Comitato si rallegra di questi progressi. Le condizioni e i rapporti di lavoro in Polonia sono pertanto regolamentati da un'ampia legislazione specifica. Le possibilità di cui dispongono sindacati e datori di lavoro nell'organizzare le loro relazioni sono dunque simili a quelle esistenti nell'Europa occidentale. Nella pratica, il Comitato riscontra tuttavia molteplici difficoltà che vanno brevemente illustrate.

4.1.6. Dal 1994 esiste formalmente in Polonia una Commissione tripartita affiancata da relativi gruppi di lavoro settoriali tripartiti. Finora essa non è stata però in grado di assolvere ai suoi compiti. Le parti sociali interessate partono da una situazione troppo diversa.

4.1.6.1. I sindacati sono fortemente divisi e politicamente polarizzati, come dimostrano, in particolare, i fortissimi legami fra le due grandi confederazioni di sindacati NSZZ «S» (Solidarnosc) e OPZZ con i partiti politici. L'NSZZ «S» è molto vicino alla coalizione di governo che poggia sull'accordo elettorale AWS (patto elettorale d'azione Solidarnosc) e sull'UW (Unione della libertà) e rappresenta la maggioranza dei deputati del Sejm appartenenti ai gruppi politici al governo nonché una larga parte dei membri del governo e degli alti funzionari. L'OPZZ è il partner politico, seppur non così strettamente legato, dell'SLD (Alleanza della sinistra democratica).

4.1.6.2. Alle grandi confederazioni si aggiungono molti altri sindacati che in parte lavorano solo a livello aziendale o settoriale e solo in casi eccezionali possono incidere sull'evoluzione a livello nazionale.

4.1.6.3. L'influenza sindacale e il livello di organizzazione dei sindacati sono elevati nelle imprese statali ancora funzionanti (industria pesante, ferrovie, ecc.) mentre sono più deboli nelle aziende private appena costituite. Mentre le ristrutturazioni delle aziende pubbliche sfociano spesso in conflitti tra il governo e i sindacati (cfr. punto 4.2 Industria pesante/industria mineraria), anche perché i sindacati vedono scemare la loro influenza, nelle negoziazioni tra aziende private e i loro dipendenti l'influenza sindacale rappresenta piuttosto l'eccezione e viene sostituita invece quasi esclusivamente da accordi aziendali.

4.1.6.4. I datori di lavoro sono nel complesso decisamente meno organizzati e danno un'immagine molto poco unitaria. Nel settore pubblico lo Stato si trova spesso diviso fra il suo ruolo di datore di lavoro e quello di riformatore. Nel settore privato la maggior parte dei datori di lavoro evita di aderire a strutture regionali o nazionali. Non costituiscono interlocutori forti per i sindacati, che sono apparsi finora potentissimi, e non sono interessati ad accordi che vadano al di là dei contratti aziendali. La maggior parte delle contrattazioni collettive continuano ad avvenire a livello aziendale. Si va in ogni caso manifestando un indebolimento dei sindacati che si traduce in un aumento delle violazioni dei contratti collettivi.

4.1.7. Dato che dal 1997, ovvero da quando il governo è in mano a forze politiche vicine a Solidarnosc, l'influenza del sindacato «S» sul governo è aumentata e la maggior parte dei conflitti effettivi o potenziali viene risolta per legge più che con una contrattazione fra le parti sociali, i datori di lavoro non hanno sufficiente interesse a «sottomettersi» a sindacati solo in apparenza potenti. Ciò significa che molti datori di lavoro non vedono la necessità di una propria organizzazione, e tendono piuttosto a risolvere le questioni a livello aziendale direttamente con i lavoratori, con o senza i sindacati del settore.

4.1.8. D'altro canto si registra una chiara riduzione dei sindacati organizzati del settore privato, il che si estenderà probabilmente agli altri settori economici ancora da privatizzare. Considerata questa tendenza, che vede i sindacati tradizionali godere di una forza solo apparente, si può prevedere che il sistema del partenariato sociale in Polonia, ancora debole, divenga completamente marginale. Ciò può avvenire eventualmente a scapito dei lavoratori, il che potrebbe a sua volta portare a disordini sociali, dato che non funziona o manca completamente un adeguato sistema di catalizzatori.

4.1.9. In tale contesto è importante ricordare che i partiti politici e le loro rispettive organizzazioni sindacali hanno iniziato a rivedere la loro dipendenza reciproca e a definire i loro ruoli rispettivi.

4.1.9.1. Con la fondazione dell'SLD quale nuovo partito nazionale di sinistra, la sinistra ha chiarito che il «suo» sindacato OPZZ non è automaticamente membro, e che una nuova adesione al partito può avvenire solo a livello individuale e non in quanto organizzazione. Per parte loro i sindacalisti sono liberi di aderire al partito, ma in quanto confederazione il sindacato non svolgerà più un ruolo significativo nel nuovo partito.

4.1.9.2. Anche nell'alleanza di destra dell'AWS si può osservare questo sviluppo, seppur non con la stessa determinazione. NSZZ Solidarnosc oggi è semplicemente ancora troppo forte per essere escluso dal punto di vista organizzativo dal processo politico della destra. Anche qui, però, sembra trattarsi ormai solo di una questione di tempo, e poi anche l'NSZZ «S» sarà costretto a concentrarsi solo sui suoi compiti sindacali. Ci si chiede se a quel punto disporrà ancora di membri sufficienti per assolvere ai suoi compiti.



4.1.10. In sostanza l'evoluzione illustrata significa che finora il sistema del partenariato sociale in Polonia è ancora in fase di costituzione e che il quadro giuridico adottato non trova ancora un adeguato riscontro nella pratica. Il Comitato seguirà con attenzione gli sviluppi futuri della situazione.

4.1.11. Anche per gli altri gruppi e organizzazioni della società civile organizzata la situazione appare alquanto problematica. Il livello di organizzazione è talvolta estremamente carente e spesso si registra una forte resistenza nei confronti di strutture organizzative centralizzate, un atteggiamento che non sorprende affatto se si considera l'esperienza passata con le strutture centralizzate. Tuttavia, dal momento che le decisioni politiche vengono ovviamente adottate anche a livello centrale, i gruppi e le organizzazioni farebbero bene a contrapporre alle strutture politiche decisionali già esistenti delle proprie strutture organizzative al fine di poter partecipare con successo al dialogo sociale.

4.1.12. Un ulteriore problema è sicuramente dovuto alla scarsa consapevolezza della popolazione nei confronti di determinate questioni. Nonostante l'impegno veramente ammirevole delle organizzazioni per la tutela dei consumatori, le questioni relative a questo problema non hanno mai riscosso una grande attenzione. Per via dell'insufficiente livello organizzativo appena descritto e per la mancanza di fondi, le organizzazioni di tutela dei consumatori e dell'ambiente devono potenziare il proprio ruolo ancora molto limitato.

4.1.13. Si osservano tuttavia sviluppi positivi che devono essere ulteriormente incoraggiati. Si pensi ad esempio alla partecipazione sempre più intensa delle camere regionali al dialogo. Il diritto polacco prevede l'esistenza di camere regionali, come ad esempio le camere dell'agricoltura. A seguito di elezioni democratiche le camere dell'agricoltura sono ad esempio attive in tutti i voivodati (regioni). Grazie al loro statuto e alla loro composizione rappresentativa esse possono contribuire a creare strutture organizzative per gli operatori di questo settore e ad assumersi il ruolo di un importante interlocutore delle autorità regionali e nazionali, pur non potendo ovviamente sostituirsi al lavoro ad es. delle organizzazioni libere di agricoltori.

4.1.14. Un altro tema che sta a cuore al Comitato è il ruolo della donna nella società polacca. La Commissione europea<sup>(1)</sup> ha messo in rilievo il numero ridotto di donne che partecipano al processo decisionale<sup>(2)</sup> per dimostrare che le pari opportunità non sono ancora pienamente attuate. Inoltre, si rileva una tendenza a promuovere valori familiari di stampo tradizionale e conservatore, complicando la vita alle donne che intendono organizzare una vita indipendente ed autonoma.

(1) Cfr. Relazione annuale della Commissione europea sulle pari opportunità — 1998.

(2) Solo il 12,7 % dei deputati al Parlamento nazionale sono donne.

#### 4.2. *Industria pesante/industria mineraria/prospettive future*

Nel presente capitolo il Comitato intende descrivere i problemi cui la Polonia deve far fronte per attuare i necessari cambiamenti strutturali, illustrando il ruolo che svolgono in questo contesto il governo e le parti sociali.

4.2.1. La situazione dell'industria pesante in Polonia preoccupa molto i responsabili politici sia polacchi che dell'Unione europea. Fino ad oggi non si è riusciti ad attuare la prevista privatizzazione del settore siderurgico. La necessaria riforma strutturale in questo settore, che potrebbe portare anche ad una riduzione del personale, sembra essere notevolmente ritardata per via dei troppi interessi personali di quanti finora sono stati responsabili dell'acciaio.

4.2.2. La situazione dell'industria mineraria appare estremamente drammatica: questo settore cela un forte rischio di ricadute sociali dirompenti per il paese, pari a quello presente nel settore agricolo.

4.2.2.1. Ai tempi della Repubblica popolare polacca l'industria mineraria era il settore più privilegiato dell'economia. Rispetto ai lavoratori di altri settori i minatori percepivano i redditi più elevati. In base alle condizioni di allora godevano inoltre di un numero insolitamente elevato di privilegi sociali. D'altro canto l'industria mineraria costituiva un classico esempio dell'irrazionalità del sistema economico dell'epoca.

4.2.2.2. La politica propugnata a favore di un'energia a basso prezzo e di un'estrazione in costante crescita, senza tener conto dei costi di produzione e dei costi derivati, rendeva impossibile qualsiasi contabilità razionale e provocava conseguenze devastanti per l'intera economia. Le miniere di carbone operavano in costante deficit. Le loro entrate dipendevano esclusivamente dall'importo delle sovvenzioni statali e non dai prezzi e dai costi reali. Tale mentalità è rimasta tuttora essenzialmente radicata nel personale e nella direzione delle miniere.

4.2.2.3. Negli ultimi 20 anni il prezzo del carbone fissato ufficialmente è variato dal 40 al 90 % dei costi effettivi di estrazione. Tale rapporto ha costituito la base per la fissazione di sovvenzioni statali nelle quali era compreso addirittura un «guadagno» garantito dallo Stato per le singole miniere.

4.2.2.4. Se è vero che dopo il cambiamento del sistema nel 1989 le discrepanze di cui sopra si sono effettivamente ridotte, il settore carbonifero continua però a lavorare con forti perdite. La causa fondamentale della crisi delle miniere carbonifere sta nel mantenimento di strutture economiche superate ereditate dalla passata economia pianificata, ovvero il mantenimento, per gli addetti di questo comparto, di uno statuto particolare che ormai non è più giustificato.

4.2.2.5. Inoltre, la struttura economica statale monopolistica svolge un ruolo fondamentale continuando a fissare i prezzi del carbone e dell'elettricità con criteri diversi da quelli dell'economia di mercato. Nonostante gli interessi diversi e talvolta divergenti, la potente lobby del comparto carbonifero fa sì che i consigli di amministrazione delle società minerarie,

le direzioni delle miniere, le società di distribuzione e i forti sindacati mirino tutti allo stesso obiettivo. Le regole dell'economia di mercato sembrano non valere per questi gruppi. Le perdite delle miniere crescono e, a prescindere da ciò, crescono anche i redditi degli occupati, ovvero i salari e gli stipendi dei minatori, nonché i premi di cui beneficiano i membri dei consigli di amministrazione delle società minerarie.

4.2.2.6. Tutti i governi polacchi dopo la svolta storica hanno tentato di venire a capo del problema dell'industria mineraria. Nel 1999 è stato già presentato il quinto programma di riforma. Così come si presenta sembra contribuire con successo a ridurre significativamente il grado di occupazione nell'industria mineraria e ad aumentare la produttività dell'estrazione di carbone in Polonia, il che purtroppo è solo di limitata utilità visti gli attuali bassi prezzi sui mercati mondiali.

4.2.2.7. Il piano sociale incluso nel programma di riforma (valido dal giugno 1998) per attenuare l'impatto dei necessari licenziamenti prevede quanto segue:

- pensionamento dei minatori con 20 anni di lavoro in sotterraneo al 75 % del loro ultimo salario;
- liquidazione pari a 24 mensilità, ovvero circa 50 000 PLN per lavoratore, destinata ai minatori che hanno lavorato meno di 20 anni in sotterraneo e intendono cessare definitivamente la loro attività lavorativa;
- sussidio sociale per due anni e 65 % del salario con contemporanea offerta di riqualificazione;
- sovvenzione ai datori di lavoro di altri settori che assumono i minatori licenziati.

4.2.2.8. Il successo del piano sociale è notevole, in quanto il governo è riuscito in tal modo a ridurre il numero degli occupati nell'industria mineraria da 243 000 nel 1997 a 207 000 alla fine del 1998. Il problema tuttavia sta nel fatto che il governo non si aspettava un numero così elevato di persone interessate ad un prepensionamento con liquidazione e pertanto non dispone di sufficienti mezzi finanziari.

4.2.2.9. I sindacati, sotto la responsabilità dell'NSZZ «S» (Solidarnosc), rivendicano e difendono il diritto a una compensazione finanziaria per quanti lasciano il lavoro in miniera e non sono disposti ad accettare compromessi. L'OPZZ e una serie di raggruppamenti frammentati combattono energicamente ogni qualsiasi tentativo di chiudere l'attività o di ridurre la produzione. I sindacati non sono disposti a venire incontro al governo in questa difficile situazione. Al contrario: dopo uno sciopero della fame durato più settimane nelle miniere alla fine del 1998, organizzato e sostenuto dal sindacato NSZZ «S», hanno ottenuto non solo una conferma dell'accordo del governo, ma anche la garanzia che le prestazioni connesse con il pensionamento anticipato sarebbero state adattate al tasso di inflazione. Tale accordo ha suscitato aspre critiche da parte dell'opinione pubblica polacca. In effetti, da un lato, altri gruppi di lavoratori fortemente svantaggiati dal punto di vista sociale non hanno potuto far valere le proprie richieste a lungo, perché le riserve finanziarie del governo sono andate

quasi esclusivamente ai minatori, e, dall'altro, sono state mosse forti critiche alla commistione di interessi fra i sindacalisti dell'NSZZ «S» al governo e questi stessi sindacati in quanto rappresentanti dei lavoratori.

4.2.2.10. La questione ancora aperta in Polonia non è se l'industria mineraria debba adeguarsi al mutato contesto economico, ma come si debba finanziare tale processo di adeguamento considerate le rivendicazioni eccessive e perentorie. Il contribuente polacco non sarà più in grado di sopportarne i necessari costi. In proposito meriterebbe di essere studiato il precedente della CECA, che aveva messo a punto dispositivi economici e sociali specifici per affrontare problemi quali la riconversione e la riqualifica professionale.

#### 4.3. Agricoltura e sviluppo rurale

Le differenze economiche tra gli agglomerati urbani e le zone rurali si vanno accentuando sempre più. Allo stesso tempo, si osserva che gli abitanti delle città non vedono, non capiscono, o semplicemente vogliono ignorare i problemi dell'agricoltura e del mondo rurale, una tendenza che tra l'altro non si riscontra solo in Polonia.

4.3.1. Tutte le analisi riguardanti l'agricoltura polacca innanzi tutto descrivono — e presentano come problema — da un lato l'elevata percentuale degli occupati in agricoltura<sup>(1)</sup> e dall'altro le piccole dimensioni delle aziende agricole. Il futuro della stragrande maggioranza delle aziende agricole attuali (il Parlamento europeo parla di 1 milione — 1 milione e mezzo sui circa due milioni di aziende agricole) viene considerato come un problema sociale e non già come un problema agricolo. Questa valutazione è motivata con il fatto che una parte delle aziende non produce per il mercato, bensì pratica determinate forme di autoconsumo e di commercializzazione autonoma.

4.3.2. È innegabile che l'agricoltura strutturata con aziende agricole estremamente piccole<sup>(2)</sup> si trovi dinanzi ad un cambiamento strutturale incisivo. Si deve tuttavia riuscire a renderlo quanto più sostenibile possibile dal punto di vista sociale e ambientale. In questo contesto un ruolo fondamentale è svolto dai programmi di formazione volti al perfezionamento degli addetti al processo di produzione agricolo ma anche alla riqualifica in altri settori.

4.3.3. Le aziende polacche possono sicuramente essere suddivise in tre gruppi. Da un lato vi sono le aziende che con un apporto di capitale potranno benissimo trasformarsi in unità redditizie. Un secondo gruppo comprende le aziende che continueranno a sussistere come aziende accessorie. Un terzo gruppo è costituito dalle aziende che, al più tardi con il cambio generazionale, verranno abbandonate, tanto più che i potenziali successori hanno già cambiato attività.

<sup>(1)</sup> Il 25 % circa di tutti i posti di lavoro in Polonia è situato nel settore agricolo; la metà di questi in aziende che operano a titolo principale, il resto in aziende complementari, ovvero in aziende che consumano i loro stessi prodotti e non entrano a far parte del mercato ufficiale.

<sup>(2)</sup> La dimensione media delle aziende polacche è di 7,5 ha; il 95 % dei produttori di latte ha solo 5 mucche o anche meno.

4.3.4. Per tutti e tre i gruppi sarebbe urgente e necessario progettare chiare strategie di sviluppo. In tale contesto si dovrebbe tener conto delle differenze regionali sotto il profilo delle strutture agricole come pure dei diversi potenziali per la creazione di posti di lavoro agricoli ed extraagricoli, prendendo ancora una volta in considerazione le forti disparità dei livelli d'istruzione tra città e campagna. Ma tali strategie finora non esistono. Resta da vedere se questo sia il motivo della quasi totale mancanza di dialogo tra il governo e le associazioni di agricoltori.

4.3.5. Anche il recente piano di sviluppo delle zone rurali presentato dal governo polacco offre solo indicazioni relativamente scarse circa le iniziative concrete. Anche in questo contesto emergono conflitti. Infatti, pur essendo esatto, dal punto di vista dell'economia agraria, affermare che un'azienda di ad es. 4 ettari e con tre mucche non è in grado di sopravvivere a lungo, non si può chiedere all'agricoltore di rinunciare alla sua attività senza offrirgli prospettive di reddito alternative o una garanzia sul piano sociale.

4.3.6. Mancano anche studi di ampio respiro sulle potenziali conseguenze ecologiche del cambiamento strutturale necessario dal punto di vista dell'economia agraria e conseguentemente sulle strategie per realizzare in Polonia ciò a cui l'UE sta lavorando: l'integrazione della protezione ambientale in agricoltura. <sup>(1)</sup> Si prevedono due tendenze: l'abbandono di aree a rendimento marginale finora sfruttate in modo estensivo e l'intensificazione dello sfruttamento di terreni di migliore qualità. Entrambe le tendenze produrranno mutamenti ecologici, le cui conseguenze vanno attentamente analizzate.

4.3.7. A differenza di quanto avviene nel settore produttivo, nel settore della trasformazione e della commercializzazione sono già stati realizzati, sono stati avviati o vengono attualmente introdotti notevoli processi di ristrutturazione. Emerge chiaramente il forte impegno di talune imprese occidentali, che nel complesso agevola il finanziamento di questo processo. Contemporaneamente si crea d'altro canto un sistema relativamente centralizzato e caratterizzato da pochi partner di mercato, non sempre compatibile con le necessità dell'economia regionale, che per di più moltiplica gli evidenti problemi di commercializzazione delle piccole e medie aziende agricole scarsamente organizzate.

4.3.8. Ai fini dello sviluppo rurale l'UE e il governo polacco dovrebbero occuparsi della creazione, anche nel settore della trasformazione e della commercializzazione, di un maggior numero di strutture piccole e medie (come ad esempio piccole macellerie — con mattatoi annessi —, panifici o anche latterie piccole e medie), senza dimenticare che le strutture già esistenti, ad esempio le cooperative nel settore lattiero-caseario, potrebbero servire quale punto di partenza per ulteriori sviluppi. L'UE dovrebbe fare in modo che strutture di questo tipo vengano adeguatamente riconosciute dai finanziamenti del programma Phare, ma soprattutto del programma Sapard.

<sup>(1)</sup> Per i modesti capitali disponibili e per l'impiego estremamente modesto di mezzi di produzione, il paesaggio agricolo polacco presenta relativamente pochi problemi ecologici. I problemi principali sono l'erosione provocata dall'acqua e dal vento.

4.3.9. Tali progetti «bottom-up» vanno visti anche in relazione al fatto che suscitano fiducia negli abitanti delle regioni interessate.

4.3.10. I rappresentanti del ministero e i rappresentanti delle organizzazioni degli agricoltori hanno fatto ripetutamente notare le difficoltà derivanti, da un lato, dai problemi che la Polonia incontra nell'accesso al mercato agricolo dell'UE, e dall'altro, dalla politica di restituzioni alle esportazioni dell'UE — contestualmente alla riduzione dei dazi doganali sulle importazioni polacche<sup>(2)</sup>. Dato che sia il mercato russo che quello asiatico possono ora assorbire minori quantità di prodotti polacchi, le difficoltà di commercializzazione dell'agricoltura polacca provocate dalla PAC risultano particolarmente acute. È un aspetto che andrebbe affrontato nel quadro dei negoziati attualmente in corso sulle concessioni reciproche per i prodotti agricoli di base e trasformati.

4.3.11. La posizione negoziale che si sta profilando nella Commissione europea, la quale, nel quadro dei negoziati agricoli con la Polonia, non prevede compensazioni per l'agricoltura, potrebbe causare aspri conflitti. Il Comitato auspica che, dopo l'adesione, vi sia un graduale inserimento dell'agricoltura dei paesi dell'Europa centro-orientale nel sistema di pagamenti compensativi attualmente in vigore nell'UE, soprattutto in quei settori in cui nei paesi candidati il livello dei prezzi sia già attualmente simile a quello dei prezzi nell'UE. Per tutta la durata dei necessari regolamenti transitori bisognerà tener conto delle differenze di prezzo ancora esistenti, ma anche, tra le altre cose, delle differenze nei costi di produzione.

4.3.12. Il Comitato tiene a sottolineare che nello sviluppo dell'agricoltura polacca occorre prestare grande attenzione anche alle aziende che in futuro opereranno solo nel settore complementare. Fintanto che non si riescono a creare sufficienti posti di lavoro extraagricoli in alternativa al settore agricolo, le aziende agricole presentano interesse dal punto di vista non solo puramente economico-aziendale, ma anche sociale, in quanto attenuano possibili tensioni su questo fronte.

4.3.13. Anche con sforzi notevoli, gli enormi problemi strutturali dell'agricoltura polacca non potranno essere risolti in pochi anni, né si può prevedere che il grande numero di piccole aziende agricole, caratterizzate da una bassissima produttività siano in grado nel prossimo futuro di fronteggiare le forti pressioni concorrenziali del mercato interno. Ci vorrà ancora del tempo perché l'agricoltura polacca realizzi il necessario adeguamento strutturale e l'indispensabile potenziamento della competitività. Il Comitato si dichiara quindi a favore di un periodo di transizione che tenga conto in maniera idonea di tali esigenze.

<sup>(2)</sup> Tra gli esempi si ricordino le importazioni di carne suina dalla Danimarca nonché le esportazioni di grano e fecola di patate effettuate in passato dall'UE verso la Polonia.

#### 4.4. *Trasporti*

4.4.1. Lo sviluppo dei trasporti in Polonia è caratterizzato da elevatissimi tassi di incremento nel trasporto individuale e da un rapido crollo del trasporto pubblico di merci e persone. Ciò vale sia per i centri abitati sia a livello regionale e nazionale. La rete stradale polacca non è all'altezza di tale sviluppo. Non è in grado di far fronte né al volume del traffico né al peso dei veicoli (carico sull'asse superiore a 10 t).

4.4.2. I mutamenti nella scelta modale (modal-split) e il peggioramento dell'offerta nel settore pubblico che ne derivano hanno gravi conseguenze sociali ed ecologiche. Da un lato peggiorano le possibilità di mobilità per tutti coloro che non dispongono di un automezzo proprio, dall'altro emergono le conseguenze negative ambientali della crescita dei trasporti (inquinamento atmosferico, acustico ecc.). Ciò vale soprattutto per le grandi città, dove il traffico spesso rischia il collasso.

4.4.3. Finora la Polonia non ha avuto né il tempo né il denaro per adeguare la sua infrastruttura stradale al rapido processo di crescita. Le auto vengono acquistate velocemente (dai privati), mentre le infrastrutture possono svilupparsi solo lentamente (per lo più con fondi pubblici). Secondo le previsioni finanziarie dell'UE relative agli investimenti necessari per i futuri progetti di rilevanza europea nel settore dei trasporti<sup>(1)</sup> in Polonia, quest'ultima dovrebbe spendere circa l'1,5 % del suo prodotto interno lordo solo a tal fine. Attualmente il totale (!) degli investimenti nei trasporti rappresenta lo 0,7 % del PIL. Dato che anche l'infrastruttura dei trasporti all'esterno di questi assi di trasporto<sup>(2)</sup> va risanata, e che le possibilità finanziarie dello Stato sono però estremamente limitate<sup>(3)</sup>, il governo polacco si trova dinanzi ad un chiaro conflitto di obiettivi fra i grandi investimenti (ad es. nei progetti TINA) e gli investimenti necessari e urgenti anche ai fini dello sviluppo economico nella manutenzione e nell'ampliamento delle infrastrutture esistenti al di fuori degli assi di trasporto europei, nonché dinanzi ad un conflitto fra una politica orientata al trasporto stradale e una maggiormente orientata a quello ferroviario. Nel frattempo sono subentrate anche delle difficoltà nel trovare le necessarie quote di cofinanziamento per i progetti da realizzare con aiuti occidentali.

4.4.4. Sia la rete ferroviaria polacca che le strutture di trasporto pubblico urbano a breve distanza erano (e continuano per lo più ad essere) comparativamente ben sviluppate, ma è imminente una riduzione massiccia<sup>(4)</sup>. Le reti sono obsolete e spesso vengono organizzate e gestite in modo insoddisfacente. Specie nel trasporto urbano, che finora era stato essenzialmente con autobus o su rotaia, si osservano molteplici processi di ristrutturazione. Il governo centrale polacco ha completamente abbandonato qualsiasi responsabilità per il trasporto pubblico urbano a breve distanza. Lo Stato non mette a disposizione gli aiuti finanziari per le realizzazioni necessarie, i comuni con scarsi mezzi finanziari sono lasciati in balia dei loro problemi.

(1) Cfr. relazione TINA.

(2) Cfr. studio della BERS sullo sviluppo del sistema stradale in Polonia.

(3) Rispetto agli investimenti per la costruzione di strade alla metà degli anni '80 gli investimenti si sono ridotti del 75 %.

(4) Le ferrovie polacche (PKP) hanno intenzione di sopprimere 8 000 dei 23 000 Km di rete.

A ciò si aggiunga che le aziende dei trasporti di tali comuni devono sostenere finanziariamente anche le misure decise dal governo centrale per considerazioni sociopolitiche, ma non compensate finanziariamente (riduzioni di prezzo per studenti, disabili, pensionati, ecc.).

4.4.5. La prevista costruzione di una via navigabile «di dimensione europea» sull'Oder ha sollevato accese discussioni. Mentre i critici mettono in rilievo le sovraccapacità esistenti nel settore ferroviario, respingendo l'idea di effettuare investimenti nei progetti sopra menzionati per motivi ambientali e di traffico, i fautori di tale progetto replicano tra l'altro che una via d'acqua di questo tipo rientra negli «interessi europei». La Commissione dovrebbe comunicare quanto prima al governo polacco la propria posizione e/o valutazione in merito a tale progetto ed eventualmente precisare in che misura si potrebbe far ricorso ad un contributo finanziario dell'UE.

4.4.6. Lo sviluppo dei trasporti in atto in Polonia non è compatibile con la volontà espressa dall'UE di attuare una politica dei trasporti sostenibile dal punto di vista sociale e ambientale. Finora non si osserva alcuna strategia per lo sviluppo coordinato e integrato dei modi di trasporto. Le idee contenute ad es. nel Libro bianco dell'UE sulle reti di cittadini sono sconosciute alla maggior parte dei responsabili delle decisioni. Sarebbe invece particolarmente importante che tali idee venissero attuate anche nei paesi candidati.

4.4.7. Nei colloqui bilaterali e con i programmi UE disponibili si dovrebbero pertanto sfruttare tutte le possibilità e tutti gli strumenti per evitare che si ripetano gli erronei sviluppi della politica dei trasporti oggi deprecati in molti Stati membri. Nel contempo le soluzioni positive descritte dall'UE fra l'altro nel programma ELTIS dovrebbero essere attuate anche nei paesi candidati quali la Polonia. Il Comitato vorrebbe pertanto raccomandare caldamente alla Commissione di non impiegare i programmi Phare e ISPA prevalentemente per i progetti di trasporto transeuropei, ma di utilizzarli anche per iniziative esemplari nel settore del trasporto pubblico urbano a breve distanza, iniziative di sviluppo dei trasporti nelle aree rurali, e/o iniziative destinate ai ciclisti e ai pedoni. Va criticato anche il fatto che le RTE escludono i problemi di trasporto urbano e si concentrano solo sui collegamenti fra i centri. Si raccomanda vivamente di modificare questo indirizzo.

#### 4.5. *Protezione ambientale*

4.5.1. Negli ultimi anni la Polonia ha già compiuto notevoli progressi nel settore ambientale. Sono stati conseguiti grazie a leggi ambientali a volte rigorose e a modalità di finanziamento innovative per gli investimenti ambientali. Il principio «chi inquina paga», tanto discusso nei paesi occidentali, in Polonia è una realtà. Da ciò derivano i «fondi ambientali» che esistono a livello nazionale, regionale (voivodato), distrettuale e comunale. Quale ulteriore ed importante strumento di finanziamento ambientale riconosciuto come esemplare dall'OCSE occorre citare il fondo ecologico polacco (debt-for-environment-swaps), creato nel 1991. La partecipazione straniera agli investimenti ambientali in Polonia ammonta attualmente ad un 5 % scarso.

4.5.2. Il recepimento giuridico dell'*acquis* comunitario nel settore ambientale, con la conseguente necessità di costituire un'amministrazione ambientale efficace, è un compito che la Polonia deve affrontare. Si dovrà lavorare ancora molto soprattutto per la creazione di un'amministrazione ambientale efficiente (incluso il sistema di monitoraggio e di controllo). Le osservazioni presenti a questo proposito nella relazione della Commissione del 13.10.1999, le quali evidenziano il grave ritardo nonché gli scarsi progressi compiuti negli ultimi tempi, dovrebbero sollecitare rapidi sforzi da parte dei responsabili polacchi. Il Comitato ritiene che, per quanto riguarda il recepimento dell'*acquis* comunitario, le premesse giuridiche e amministrative debbano essere pienamente soddisfatte al momento dell'adesione.

4.5.3. La possibilità della trasposizione, e segnatamente dell'attuazione tecnica, del diritto ambientale comunitario è un altro problema. Nonostante i molti progressi, i molteplici sforzi e gli investimenti ambientali relativamente elevati<sup>(1)</sup>, la Polonia è ancora lungi dal poter comunemente vantare standard ambientali come quelli dell'UE. Tale sviluppo è reso più difficile anche dal fatto che alcuni successi ambientali, per es. nel settore dell'inquinamento atmosferico urbano (passaggio dal carbone al gas per il riscaldamento), vengono controbilanciati da nuove fonti di inquinamento (ad es. per l'aumento del traffico automobilistico).

4.5.4. Spesso mancano le infrastrutture tecniche ambientali, quali impianti di filtrazione e sufficienti impianti di depurazione, ecc. Gli investimenti necessari vengono valutati tra i 30 e 40 miliardi di dollari e si presuppone che per l'applicazione dell'*acquis* comunitario nel settore ambientale occorreranno tempi molto più lunghi rispetto a quanto sperato finora. Sarà quasi impossibile, ad es., che la Polonia possa attuare in tempo la direttiva sulle acque reflue municipali. Occorre tener conto del rilievo secondo cui da tale situazione la Polonia trarrebbe unilateralmente dei vantaggi concorrenziali, dato che, per esempio, alcune aziende industriali in un primo tempo non dovrebbero pagare determinati provvedimenti ambientali. Nel contempo si osserva però che anche gli Stati dell'UE accusano ritardi nell'attuazione di molte disposizioni ambientali<sup>(2)</sup>.

4.5.5. Nel settore degli investimenti nella tutela ambientale sarà inevitabile prevedere dei periodi transitori. Al riguardo si dovrebbero negoziare con la Polonia opzioni chiare, verificabili ed eventualmente esigibili per vie legali e subordinare i trasferimenti finanziari connessi con l'adesione della Polonia (ad es. i fondi strutturali) al rispetto di tale accordo ambientale.

4.5.6. Il Comitato accoglie con favore le iniziative della Commissione per sostenere le misure ambientali nel quadro di Phare<sup>(3)</sup> e del programma ISPA<sup>(4)</sup> (dal 2000). A tale proposito occorre però riflettere strategicamente su quale tipo di progetti

investire. Volendo semplificare, le due strategie possibili consistono o nella partecipazione ai grandi investimenti o nella promozione di singoli progetti di piccole o medie dimensioni. Dato che la Polonia lascia spesso a desiderare sotto il profilo della creazione di piccoli progetti nuovi, innovativi e creatori di posti di lavoro, si dovrebbe riflettere sulla possibilità di farne una nuova priorità degli aiuti stanziati dall'UE. Progetti esemplari propri dell'UE avrebbero inoltre il vantaggio che l'effetto positivo dell'aiuto dell'UE risulterebbe più chiaramente percepibile per l'opinione pubblica, aumentando così il sostegno all'adesione.

4.5.7. Il Comitato sottolinea che in tutte le misure si deve tener conto della necessità di mantenere i potenziali di protezione della natura ancora presenti. Ricorda la critica che lo stesso Comitato aveva formulato in precedenza, e cioè che, per quanto riguarda la partecipazione a progetti LIFE, i paesi candidati vengono trattati in modo diverso rispetto agli Stati membri dell'UE o ai paesi terzi<sup>(5)</sup>.

#### 4.6. Gli aiuti dell'UE

4.6.1. La Polonia riceve aiuti all'adesione nell'ambito di tre programmi dell'UE: Phare, ISPA e Sapard<sup>(6)</sup> (gli ultimi due a partire dal 2000).

4.6.2. Questi aiuti sono molto importanti per i paesi candidati e ad essi molto graditi. Considerati gli investimenti complessivi necessari e i mezzi comunitari che verranno messi a disposizione di questi paesi dopo l'adesione, gli attuali tre miliardi di euro annualmente disponibili rappresentano una somma relativamente modesta, il cui utilizzo va pianificato in modo molto accurato e strategico. D'altro canto i paesi candidati hanno ancora difficoltà ad assorbire adeguatamente i fondi messi a loro disposizione.

4.6.3. Ancora più importante è impiegare gli aiuti in modo da ottenere possibilmente un effetto di completamento, da promuovere iniziative esemplari o avviare misure che possano trasmettere ad un vasto pubblico il messaggio «L'UE ci aiuta, ci offre qualcosa di positivo».

4.6.4. L'azione di maggior successo in tal senso sono stati gli aiuti del Programma Phare destinati alle vittime dell'inondazione del 1997. Come nel caso degli aiuti concessi in occasione di questa catastrofe, in futuro la Commissione dovrebbe sviluppare in misura maggiore piccoli progetti concepiti dal basso verso l'alto (bottom-up) da realizzare insieme alle autorità polacche. Bisognerebbe, in particolare, rivedere l'idea di concentrare i fondi ISPA negli agglomerati urbani, i quali beneficiano di disponibilità finanziarie maggiori rispetto alle piccole città o alle zone agricole.

4.6.5. Il Comitato è pienamente consapevole del fatto che per la Commissione i «piccoli progetti» sono molto più difficili da gestire, richiedono maggiori spese amministrative, di coordinamento e di controllo, e quindi più personale, personale che spesso non è disponibile in misura sufficiente;

(1) Quasi il 2 % del PIL viene speso in investimenti ambientali.

(2) La Corte dei conti europea ha constatato che la maggior parte dei 40 000 impianti di depurazione esistenti in Europa deve subire trasformazioni tecniche e che vanno costruiti altri 40 000 nuovi impianti. Nemmeno questi saranno pronti in tempo.

(3) Circa 170 milioni di euro dall'inizio del programma.

(4) ISPA = (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), strumento per le politiche strutturali di preadesione, Regolamento 1267/99, GU L 161/1999.

(5) Cfr. parere del CES in merito a LIFE III (GU C 209 del 22.7.1999).

(6) SAPARD = (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale. Regolamento 1268/99, GU L 162/1999.

ad esempio la DG «Politica regionale» potrebbe avere notevoli problemi a gestire a dovere il programma ISPA (con un miliardo di euro all'anno) senza un massiccio aumento del personale. Occorre anche esaminare la possibilità di affidare in misura maggiore la gestione dei programmi di aiuto alle autorità polacche, lasciando che i servizi dell'UE si occupino del controllo della regolare esecuzione dei relativi progetti.

## 5. Osservazioni particolari e raccomandazioni

5.1. Il Comitato guarda con profonda preoccupazione al crescente disinteresse della popolazione polacca nei confronti dell'adesione all'Unione europea. Si tratta a suo avviso di un segnale sempre più chiaro delle passate lacune nella comunicazione con i cittadini. Occorre contrastare questa tendenza con molteplici misure, tra cui una strategia d'informazione da sviluppare ed attuare in collaborazione con la società civile organizzata. A tal fine si potrebbe far ricorso al nuovo «comitato consultivo misto».

5.2. Per il Comitato lo sviluppo del dialogo politico con la società civile organizzata riveste un'importanza fondamentale. Dato che in tale ambito sussistono notevoli deficit, si propone di realizzare un programma speciale o ad es. di rendere il programma di gemellaggio all'interno del programma Phare accessibile ad iniziative di organizzazioni non governative e di altre categorie della società civile organizzata.

5.3. Il Comitato raccomanda al Consiglio e alla Commissione di trattare, nei negoziati con il governo polacco, i seguenti problemi ed esaminare possibili soluzioni:

— occorre riflettere su come promuovere, tra le parti sociali e nella società civile organizzata, la consapevolezza della necessità di strutturarsi in modo più efficiente, creando ad esempio federazioni di varie associazioni. Vi è una necessità pressante che tali organizzazioni procedano ad una migliore concertazione dei loro lavori e sviluppino la loro capacità di dare una forma strutturata al dialogo con i responsabili politici.

— Vista la necessità urgente, per i settori chiave (ad es. industria pesante, agricoltura e riforma ferroviaria), di sviluppare strategie di sviluppo adeguate dal punto di vista sociale e ambientale, sarebbe opportuno elaborare ed attuare tali strategie nel quadro di un dialogo strutturato con i gruppi interessati, eventualmente con il cofinanziamento dell'UE.

— Si riscontra l'urgente necessità di intensificare sia il flusso di informazioni verso la società civile sia il dialogo con le sue componenti (datori di lavoro, sindacati, commercio, industria, gruppi di agricoltori, consumatori, ambientalisti, ecc.) in merito alla preparazione per l'adesione all'Unione europea e alle sue conseguenze.

— Occorre riflettere su come organizzare una campagna di formazione per le zone economicamente svantaggiate, per conseguire sia qualifiche nel settore agricolo, sia una formazione utilizzabile in altri settori. Tale campagna è urgentissima per affiancare i cambiamenti strutturali nell'agricoltura e per evitare che il divario tra mondo urbano e rurale si aggravi ancor più.

— Occorre riflettere su come migliorare, all'interno di un dialogo sociale, l'attuale sviluppo dei trasporti in Polonia, il quale non è compatibile con le esigenze formulate dall'UE di una politica dei trasporti «sostenibile» dal punto di vista sociale e ambientale.

— Nel quadro della distribuzione regionale degli aiuti ISPA, occorre tener conto anche delle esigenze delle piccole città e del mondo rurale.

— Nella creazione d'impianti di trasformazione e commercializzazione occorre riflettere su come migliorare le condizioni per le PMI e su come potenziare le attuali strutture cooperative.

— Dato che talvolta la distribuzione dei compiti tra i diversi livelli decisionali ed amministrativi rimane poco chiara e che il relativo finanziamento presenta dei problemi, occorre studiare soluzioni in proposito.

— Occorre riflettere su come approfondire i contatti tra le categorie interessate in Polonia e quelle dell'Unione europea o come promuoverli se ancora inesistenti.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

Nel corso del dibattito sono stati respinti i seguenti emendamenti, che hanno raccolto oltre un quarto dei voti espressi.

**Punti 4.1.6.1/4.1.6.2**

Sostituire con un nuovo punto 4.1.6.1. così formulato:

«Il panorama sindacale polacco è caratterizzato dalla presenza di due grandi confederazioni, NSZZ Solidarnosc e OPZZ, le cui componenti professionali e territoriali godono in linea generale di una grande autonomia. A queste strutture alquanto flessibili si aggiungono numerosi altri raggruppamenti sindacali e sindacati autonomi che talvolta sono presenti solo a livello aziendale.

Le complesse relazioni che esistono tra le grandi confederazioni e il mondo politico, tra Solidarnosc e l'AWS e tra OPZZ e l'SLD, rendono talvolta difficile un dialogo di tipo prettamente sociale, dando una connotazione politica a talune questioni.»

*Motivazione*

Questa formulazione illustra più chiaramente il contesto sociopolitico e evita affermazioni troppo drastiche o semplicistiche.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 41, voti contrari: 53, Astensioni: 9.

**Punto 4.1.7**

Riformulare la frase come segue

«Dal momento che la maggior parte dei conflitti effettivi o potenziali viene risolta per legge più che con una contrattazione fra le parti sociali, i datori di lavoro non hanno sufficiente interesse a "sottomettersi" a sindacati apparentemente potenti».

*Motivazione*

La definizione dei rapporti è talmente semplicistica da diventare inesatta.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 62, astensioni: 8.

**Punti 4.1.9.1. e 4.1.9.2.**

Sopprimere.

*Motivazione*

Basta quanto detto al punto 4.1.9.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 41, voti contrari: 62, astensioni: 9.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria sullo sviluppo rurale (Leader +)»**

(2000/C 51/18)

La Commissione europea, in data 19 ottobre 1999, ha deciso conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare a Bastian, in qualità di Relatore generale, il compito di elaborare il presente parere.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 9 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente il progetto di comunicazione della Commissione recante gli orientamenti per l'iniziativa Leader + e approva il fatto che tale iniziativa, volta a sostenere lo sviluppo rurale, sia stata scelta nell'ambito dell'Agenda 2000 come una delle quattro iniziative comunitarie mantenute per il periodo di programmazione 2000-2006.

1.2. Più dell'80 % del territorio dell'Unione è infatti composto da zone rurali, nelle quali vive più di un quarto della popolazione comunitaria. Il Comitato si compiace, pertanto, che l'iniziativa Leader + completi le altre misure di sviluppo rurale nel quadro dei fondi strutturali e si augura che tutti questi programmi contribuiscano a mantenere un tessuto rurale dinamico all'interno dell'UE.

1.3. Basandosi sulle esperienze condotte nell'ambito dell'iniziativa Leader II, il Comitato formula le seguenti osservazioni:

## **2. Il finanziamento dell'iniziativa Leader + da parte del FEAOG — Sezione Orientamento**

2.1. Ai fini di una semplificazione amministrativa, la Commissione propone che l'iniziativa Leader + venga finanziata nell'ambito di un unico fondo strutturale, il FEAOG — Sezione Orientamento e non più, come nel caso di Leader II, congiuntamente dal FEAOG — Sezione Orientamento, dal FESR e dal FSE.

2.2. Proprio come il FEAOG — Sezione Garanzia finanzia oramai in parte la politica di sviluppo rurale, elevata al rango di «secondo pilastro della PAC», la Commissione auspica che il FEAOG — Sezione Orientamento, un fondo finora puramente agricolo, serva da ora in poi a finanziare misure che non rientrano esclusivamente nell'attività agricola ma che concernono il mondo rurale nel suo insieme.

2.3. Questa evoluzione, per quanto limitata e sperimentale in questa fase, non può essere dettata semplicemente da un'esigenza di semplificazione. Il Comitato ritiene che questo

corrisponda ad un orientamento di politica generale richiesto dall'Unione, orientamento che dovrà essere oggetto di un nuovo dibattito approfondito, qualora si decida di mantenerlo dopo il 2006.

2.4. Per il momento, conformemente all'obiettivo primario del FEAOG — Sezione Orientamento, il Comitato spera che un gran numero di progetti di sviluppo agricolo in campo rurale presentati da produttori agricoli — compresi quelli di settori che gravitano intorno all'agricoltura — e dalle loro famiglie, entrino a far parte delle strategie di sviluppo di Leader +.

## **3. L'estensione di Leader + a tutto il territorio dell'Unione**

3.1. L'ammissibilità al programma Leader, che prima si limitava alle regioni degli obiettivi 1, 5b e 6, viene ora estesa, nell'ambito di Leader +, a tutto il territorio rurale, lasciando agli Stati membri la possibilità di definire zone beneficiarie.

3.2. Il Comitato è favorevole a questa importante innovazione rispetto al Leader II, in quanto ritiene che verrà data maggiore autonomia agli Stati membri nella scelta delle zone prioritarie.

3.3. Il Comitato teme tuttavia una moltiplicazione e una dispersione dei progetti meritevoli, con il possibile rischio di diminuire l'efficacia dell'iniziativa. Tale rischio è ancor più fondato se si considera che l'ammissibilità a Leader + è estesa nel momento in cui si riduce la dotazione finanziaria annuale (2 020 milioni di euro, a prezzi del 1999, su 7 anni invece che su 6 come nel caso di Leader II).

3.4. Il Comitato invita dunque la Commissione e gli Stati membri a premunirsi contro il pericolo di «dispersione» degli aiuti concessi a dosi eccessivamente piccole, il che potrebbe non dare i risultati sperati, e a garantire la buona articolazione di tutti i programmi di sviluppo rurale (cfr. punto 5).



#### 4. Il carattere «pilota» dei progetti ammissibili al Leader+

4.1. Nel progetto di comunicazione (più precisamente al punto 14), la Commissione precisa i criteri di valutazione delle strategie di sviluppo proposte dai Gruppi di azione locale (GAL).

4.2. In linea di massima, la Commissione insiste sul carattere «pilota» che tali strategie dovranno assumere per essere ammissibili alla partecipazione finanziaria della Comunità (cfr. punto 37).

4.3. Per il Comitato, questo requisito è conforme agli obiettivi di Leader + d'incoraggiamento e sostegno alla realizzazione di strategie originali e di qualità per uno sviluppo rurale integrato.

4.4. Il Comitato ritiene, d'accordo con la Commissione, che il carattere «pilota» rappresenti uno dei criteri di selezione delle strategie proposte, alla stregua di altri criteri quali l'integrazione, la coerenza con il territorio, la trasferibilità dei metodi e la complementarità con i programmi regionali di sviluppo rurale.

4.5. In base alla logica stessa del programma Leader +, per essere ammissibile una strategia deve integrare una serie di iniziative e di progetti locali, in modo da dare una risposta coerente alle esigenze delle popolazioni e dei territori interessati.

4.6. Alcune di queste iniziative e progetti non saranno innovativi in quanto tali ma risulteranno tuttavia necessari alla realizzazione della strategia di sviluppo integrata di cui fanno parte.

4.7. D'accordo con la Commissione, il Comitato ritiene che l'elemento innovatore o «pilota» di una strategia dev'essere il piano di azioni considerato nel suo insieme. Tale criterio di selezione dovrà inoltre essere valutato in maniera diversa a seconda che si tratti di territori che hanno già sperimentato programmi Leader I o Leader II oppure no.

4.8. Il Comitato inoltre valuta positivamente che i piani di sviluppo siano imperniati, come suggerisce la Commissione, su un «tema centrale» caratteristico dell'identità di un territorio e che funga da catalizzatore. In tal modo, la Commissione intende evitare che la semplice accumulazione di progetti locali venga presentata come un piano coerente di sviluppo locale.

4.9. Il Comitato raccomanda tuttavia che questa esigenza non finisca per scoraggiare gli approcci multisettoriali, realmente integrati. Spera anzi che la Commissione e gli Stati membri favoriscano esplicitamente l'integrazione multisettoriale.

4.10. Desideroso di garantire il rispetto delle pari opportunità e cosciente del fatto che le donne ed i giovani possono potenziare lo sviluppo delle zone rurali, il Comitato approva la proposta della Commissione relativa a queste due categorie prioritarie della popolazione. Si compiace inoltre che la Commissione chieda agli Stati membri di studiare le esigenze delle donne e dei giovani che lavorano nelle zone rurali, presentando proposte in tal senso ed assicurando le misure necessarie ad impedire le attuali discriminazioni e tener conto della diversificazione economica delle zone rurali.

#### 5. La complementarità con altri programmi comunitari

5.1. È opportuno evitare la sovrapposizione tra i vari strumenti comunitari di sviluppo rurale, il doppio finanziamento e gli effetti opportunistici che potrebbero derivarne per i beneficiari. L'iniziativa Leader + dev'essere applicata nei casi in cui i programmi tradizionali di sviluppo rurale non possono più intervenire.

5.2. Questo naturalmente vale per l'articolazione tra Leader + e le misure oggetto del nuovo Regolamento (CE) n. 1257/1999 (il «secondo pilastro» della PAC) nonché tutti i programmi che presentano obiettivi complementari in materia di creazione di posti di lavoro, di formazione professionale, di artigianato o nel campo sociale.

5.3. Risulta altresì necessaria una complementarità tra l'iniziativa Interreg ed il sostegno che Leader + (Sezione 2) può fornire alla cooperazione transnazionale tra le zone rurali dell'Unione.

5.4. Il Comitato ritiene ad esempio che Leader + possa essere uno strumento privilegiato in grado di dare una struttura d'insieme ai massicci montagnosi, generalmente smembrati tra più entità amministrative. I programmi Leader hanno dimostrato la loro adeguatezza nelle aree montane. Il Comitato si augura che i processi avviati in queste zone abbiano un seguito e che Leader + contribuisca, attraverso sia la creazione di una rete sia l'attività transfrontaliera, ad uno scambio di esperienze e ad una cooperazione tra le diverse zone di montagna dell'UE. Naturalmente, aver citato questo esempio non significa che Leader+ non costituisca una reale opportunità anche per tutte le altre zone svantaggiate.

5.5. Il Comitato raccomanda inoltre che i progetti di cooperazione transnazionale non si limitino agli Stati membri ma possano essere estesi ai paesi dell'Europa centro-orientale (PECO). Il Comitato è consapevole del fatto che gli stanziamenti di Leader + sono riservati agli Stati membri, auspica tuttavia che si faciliti l'accesso ai fondi di pre-adesione a quei paesi dell'Europa centro-orientale che desiderino avviare programmi di cooperazione rurale con territori dell'Unione.

5.6. Il Comitato invita inoltre la Commissione e gli Stati membri a far sì che venga rispettata la complementarità di Leader + e dei programmi ambientali finanziati dall'Unione. Si rallegra pertanto del fatto che la valorizzazione dei siti di interesse comunitario nel quadro di Natura 2000 rientri nei temi «catalizzatori» proposti dalla Commissione. In linea generale, il Comitato ribadisce il proprio sostegno alla dimensione ambientale della politica di sviluppo rurale, ed in particolare alla promozione delle buone pratiche agricole.

5.7. Il Comitato, ricordando il proprio recente parere in merito alla terza tappa dello strumento finanziario sull'ambiente (LIFE III)<sup>(1)</sup>, sottolinea l'importanza della divulgazione e dell'utilizzo dei risultati dei progetti finanziati da LIFE, sia nel quadro di LIFE-Ambiente (ossia i progetti relativi alla gestione e valorizzazione del territorio) che in quello di LIFE-Natura. In tale parere, il Comitato sottolinea che «gli strumenti di finanziamento nel settore regionale ed agricolo (quali i fondi strutturali o il Fondo di coesione) dovrebbero svolgere un ruolo molto più significativo ed innovativo rispetto a quanto fatto finora». È ovvio che ciò si applica anche all'iniziativa Leader +.

5.8. L'«Osservatorio dei territori rurali» svolgerà un ruolo preponderante ai fini della buona articolazione di Leader + e degli altri strumenti comunitari di sostegno allo sviluppo rurale.

5.9. Al fine di aiutare i potenziali beneficiari ad orientarsi, il Comitato propone, ad esempio, di stilare una guida relativa a tutte le attuali politiche comunitarie destinate allo sviluppo rurale e ai criteri di ammissibilità ad esse legati.

5.10. Questo potrebbe essere uno dei primi compiti da assegnare all'«Osservatorio dei territori rurali», diretto dalla Commissione, in collaborazione con le amministrazioni competenti degli Stati membri.

5.11. Il Comitato auspica che le azioni intraprese dall'Osservatorio vengano valutate da un gruppo di lavoro indipendente, composto di membri rappresentativi dei settori socio-economici interessati allo sviluppo rurale e presieduto dalla Commissione.

## 6. La creazione di «Gruppi di azione locale» (GAL)

6.1. I «Gruppi di azione locale» costituiscono una delle specificità dell'iniziativa Leader +, probabilmente la più idonea per promuovere un approccio ascendente per lo sviluppo locale.

6.2. L'esperienza acquisita con Leader I e Leader II ha tuttavia dimostrato che una maggioranza di questi gruppi è controllata da operatori prevalentemente pubblici. Pur dimostrandosi efficaci, i GAL non sono stati percepiti dalle popolazioni interessate come una nuova sede di espressione della democrazia locale ma piuttosto come unennesimo livello amministrativo.

6.3. Il Comitato condivide l'auspicio della Commissione che i GAL siano l'espressione rappresentativa degli operatori a livello socio-economico di un territorio. Appoggia quindi l'introduzione di una soglia massima di partecipazione, secondo cui gli organismi pubblici (amministrazioni e rappresentanti eletti) non possono superare il 50 % nella composizione di un GAL.

6.4. Il Comitato invita, invece, gli Stati membri a non ribaltare tale regola imponendo la partecipazione per metà a partner pubblici all'interno di GAL composti essenzialmente di partner privati, come avviene spesso, ad esempio, in Finlandia.

6.5. La nuova regola fissata dalla Commissione intende essenzialmente consentire a diversi gruppi di operatori locali di essere rappresentati all'interno di un GAL. Per il resto, la composizione di un GAL deve essere decisa mediante una negoziazione tra operatori pubblici e privati e non da una decisione amministrativa unilaterale.

## 7. Il lavoro in rete

7.1. La comunicazione e lo scambio di esperienze sono stati una delle principali caratteristiche di Leader I e Leader II. La promozione del lavoro in rete tra gruppi è stato uno degli obiettivi costanti della cellula di animazione diretta a livello comunitario dall'AEIDL, l'Osservatorio comunitario del programma Leader (rivista «Leader», seminari, missioni e visite ai diversi GAL, ecc.).

7.2. Il Comitato condivide l'intenzione della Commissione di intensificare l'impostazione «proattiva» del lavoro in rete, sulla base di contributi da parte delle cellule nazionali di animazione e di un Osservatorio europeo dei territori rurali.

7.3. Alla luce degli insegnamenti di Leader I e Leader II, il Comitato raccomanda alle strutture di animazione sopra menzionate di definire chiaramente i diversi tipi di lavoro in rete, gli obiettivi e i risultati previsti, distinguendo tra gli aspetti di cooperazione concreta tra GAL e i mezzi di comunicazione messi a loro disposizione.

7.4. Il Comitato raccomanda che, oltre a fornire un'informazione generale sulle esperienze in corso, l'Osservatorio e le cellule nazionali promuovano un'impostazione più partecipativa, mediante visite, scambi di servizi e progetti specifici elaborati dai GAL su temi di comune interesse.

<sup>(1)</sup> GU C 209 del 22.7.1999.

7.5. Grazie al lavoro in rete sarà possibile far uscire lo sviluppo locale dall'isolamento nel quale spesso si trova.

## 8. L'attuazione

8.1. Il Comitato sottolinea il carattere esemplare del metodo ascendente su cui si basa l'iniziativa Leader +. Esso consente di misurare concretamente la diversità dell'Europa rurale e potrebbe comportare il graduale abbandono delle politiche di tipo discendente, indifferenziate e comuni per tutte le zone dell'Unione.

8.2. A proposito del principio dell'integrazione dell'art. 6 del Trattato e del rispetto dell'art. 8 (in relazione al 27° considerando del Regolamento (CE) n. 1260/99), il Comitato invita gli Stati membri ad assicurare che le autorità responsabili in materia di ambiente siano associate alla preparazione, alla realizzazione e alla valutazione dei programmi nel quadro di Leader+ e quindi, a tale scopo, ai lavori dei comitati di sorveglianza. La stessa cosa vale per la messa a punto dei piani di sviluppo da parte dei Gruppi d'azione locale: si tratta infatti di un compito cui è necessario associare al massimo tutti gli operatori locali, comprese le organizzazioni agricole e quelle attive nel settore dell'ambiente.

8.3. Al fine di aiutare gli operatori sul terreno ad elaborare progetti innovativi, il Comitato auspica che la Commissione e gli Stati membri facciano tutto il possibile affinché:

- vengano chiariti i criteri di ammissibilità dei GAL e dei progetti;
- vengano semplificate le procedure amministrative che devono rispettare i GAL qualora i loro progetti siano stati selezionati.

8.4. Pertanto, indipendentemente dalle modalità di finanziamento scelte dagli Stati membri, il Comitato esprime una valutazione positiva in merito al sistema globale di

sovvenzioni. Esso garantisce maggiore libertà ai GAL nella ripartizione dei fondi loro assegnati. Perché il sistema risulti efficace, le relative amministrazioni degli Stati membri devono evitare di appesantire le procedure di attribuzione e le richieste di garanzie, che potrebbero indurre ritardi nel cofinanziamento.

8.5. Conformemente a quanto previsto dal progetto di comunicazione (cfr. punto 31), il Comitato invita la Commissione e le amministrazioni nazionali e regionali coinvolte a comunicare, sin dalle prime fasi dell'iniziativa, le proprie esigenze di contabilità al fine di semplificare la gestione finanziaria di Leader + ai diversi livelli istituzionali interessati.

8.6. Inoltre, la Commissione ha concesso agli Stati membri un periodo di 6 mesi, a partire dall'adozione e pubblicazione della comunicazione, per presentare le loro proposte di programmi di iniziativa Leader +. Il Comitato ritiene che questo lasso sia troppo breve per consentire, in particolare ai territori che non abbiano nessuna esperienza precedente di simili collaborazioni, di presentare i loro progetti.

8.7. Il Comitato raccomanda dunque di mantenere la flessibilità introdotta in Leader II e di autorizzare la modifica dei piani di azione Leader + nel corso della loro attuazione. Ogni eventuale modifica dovrà essere accompagnata da una ridefinizione degli obiettivi, delle strategie e degli indicatori al fine di promuovere le «buone pratiche» nell'elaborazione dei progetti.

8.8. Il Comitato raccomanda inoltre che i GAL, ed in particolare i nuovi partecipanti, possano beneficiare di una assistenza tecnica concreta nella fase di elaborazione dei progetti e siano pienamente informati in merito alle migliori pratiche e alle azioni innovative attuate con Leader I e Leader II.

8.9. Alla luce delle raccomandazioni di cui sopra, il Comitato è favorevole alla rapida adozione del progetto di comunicazione della Commissione e della regolamentazione necessaria per l'attuazione di Leader +.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale sulla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone periferiche in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile — URBAN»**

(2000/C 51/19)

La Commissione, in data 19 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di nominare Gianni Vinay, relatore generale, incaricandolo di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 368ª sessione plenaria dell'8 e 9 dicembre 1999 (seduta del 9 dicembre), il seguente parere all'unanimità.

## 1. Introduzione

1.1. La presente consultazione sugli «Orientamenti per una Iniziativa comunitaria sulla rigenerazione economica e sociale delle città e periferie in crisi allo scopo di promuovere uno sviluppo urbano sostenibile», denominata URBAN, come definita dall'articolo 20 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, deve svolgersi in tempi ridotti poiché la Commissione intende adottare il provvedimento relativo al più presto.

1.2. L'iniziativa in oggetto giunge dopo che la Commissione, con una scelta fortemente innovativa, ha varato un «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea», che, articolandosi su quattro linee guida, sviluppa gli elementi di fondo della problematica urbana, anche alla luce della riforma dei Fondi strutturali. Sul Quadro d'azione il Comitato ha recentemente formulato un parere di valutazione positiva<sup>(1)</sup>.

## 2. La proposta della Commissione

2.1. La Commissione sottolinea come i programmi attuati nell'ambito di URBAN abbiano permesso un miglioramento visibile della qualità della vita nelle aree interessate ed evidenzia come, anche sulla base di questa esperienza, sia maturata la decisione di collocare la dimensione urbana al centro delle politiche comunitarie e, in particolare, degli interventi dei fondi strutturali attraverso il Quadro d'azione.

2.1.1. Riepilogando sinteticamente i cardini del Quadro d'azione, la Commissione evidenzia l'opportunità che alla nuova Iniziativa di URBAN venga assicurato un valore aggiunto ben distinto, che sia tuttavia complementare agli altri programmi principali. In pratica URBAN potrebbe essere un ponte tra gli approcci innovativi su piccola scala, precedentemente sviluppati nei Progetti Pilota Urbani e in LIFE, e l'adozione di una impostazione integrata nei principali programmi dei fondi strutturali.

2.1.2. Il principale obiettivo di URBAN è quindi promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie particolarmente innovative in favore delle città piccole e medie o dei quartieri in crisi dei grandi agglomerati.

2.2. Tra i principi da rispettare nelle strategie di rigenerazione urbana vi è innanzitutto una individuazione di «massa critica» di popolazione e di strutture di sostegno. Un solido partenariato locale è richiesto al fine di individuare sfide, strategie, priorità, stanziamento risorse ecc. Andrebbero coinvolti partner economici e sociali, ONG, associazioni di residenti, comprese quelle attive sui temi dell'ambiente, insieme con gli altri enti interessati.

2.2.1. Va rispettata la complementarità con i principali interventi dei Fondi strutturali.

2.3. Le aree di intervento, circa 50, devono avere una popolazione minima di 10 000 persone. Ciascuna di esse deve affrontare una problematica unica in un'area geografica coerente e dimostrare anche la necessità di un rinnovamento economico e sociale o l'esistenza di uno stato di crisi, sulla base degli indicatori statistici nazionali. Le aree eleggibili, che devono soddisfare almeno tre condizioni tra quelle elencate nel testo, possono essere sia all'interno che all'esterno degli obiettivi 1 e 2.

2.4. Le azioni devono inoltre rispettare alcune priorità che vanno dalla ristrutturazione del costruito, al miglioramento della sicurezza e prevenzione della delinquenza, alla riduzione della proliferazione urbana, ai patti per l'occupazione, a strategie educative e formative per gli esclusi, ai sistemi integrati di trasporti pubblici, alla riduzione degli spostamenti con mezzi privati, ad iniziative rivolte al trattamento dei rifiuti o alla gestione delle risorse idriche ed energetiche, ecc.. È allegato alla Comunicazione un dettagliato elenco di misure finanziabili.

<sup>(1)</sup> GU C 368 del 20.12.1999. «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea».

2.5. La comunicazione illustra poi dettagliatamente i passi procedurali per preparazione, presentazione, approvazione dei singoli programmi, nonché le modalità di sorveglianza, di attuazione e valutazione degli interventi.

2.5.1. Per quanto attiene il finanziamento, viene stanziato per il periodo 2000-2006 un contributo totale di 700 milioni di euro. La sua ripartizione tra gli Stati membri è stata determinata sulla base di vari criteri, come la densità di popolazione urbana, i dati sulla disoccupazione, compresa quella di lunga durata. Gli interventi indicati nell'allegato sono in tutto 56, per un finanziamento medio di circa 12 milioni di euro e possono riguardare singoli quartieri o, se coerenti con le condizioni date, città di 30/40 mila abitanti, cumulando più aree... Il 2 % del finanziamento complessivo è comunque destinato a finanziare un'attività orizzontale di coordinamento, scambi di esperienze, valutazione ed elaborazione di indicatori, ecc. e verrà gestito direttamente dalla Commissione.

### 3. Osservazioni di carattere generale

3.1. Il Comitato accoglie con favore la proposta della Commissione e si compiace in maniera particolare perché, a suo tempo, in relazione alla riforma dei Fondi strutturali, aveva sollecitato, analogamente al Parlamento europeo ed al Comitato delle Regioni, l'esigenza di confermare comunque l'iniziativa comunitaria di URBAN, che era valutata molto positivamente. La Commissione, cogliendone la rilevanza, aveva già recepito in linea di principio questa richiesta, ma è particolarmente apprezzabile che l'Iniziativa in oggetto sia uno dei primi atti della nuova Commissione.

3.1.1. La richiesta di un rinnovo nasceva da una particolare positiva attenzione verso la precedente esperienza di URBAN. Avviata nel 1994, l'Iniziativa è stata caratterizzata, nella concezione e nell'attuazione, da alcune rilevanti specificità, la prima delle quali era un intervento mirato in zone urbane caratterizzate da situazioni socioeconomiche altamente critiche e impostato in un'ottica socioeconomica ed infrastrutturale integrata. La seconda importante caratteristica era la scelta di sollecitare, nell'intervento, una forte partecipazione sia dei livelli amministrativi locali, sia strutture associative pubbliche o private, sia, infine, degli stessi abitanti.

3.1.2. In definitiva, l'approccio che più sinteticamente si può individuare come caratteristico di URBAN era quello che poneva in primo luogo e al centro di interventi sul tessuto urbano, non tanto le strutture — sulle quali pure, ovviamente, si agiva — quanto gli abitanti.

3.1.3. Gli interventi totali, finanziati col precedente programma URBAN per un valore di 900 milioni di euro, sono stati 116 ed hanno registrato complessivamente un notevole successo, sia come qualità che come durevole efficacia dell'intervento.

3.1.4. Appare quindi rilevante che si sia voluta dare continuità a questa esperienza che, proprio per le caratteristiche suddette, si è dimostrata proficua e coinvolgente. Funzionale quindi, non solo sul piano pratico, ma anche su quello più politico di avvicinamento dei cittadini all'UE.

3.2. Tra le caratteristiche migliorative della nuova Iniziativa proposta, emerge in primo luogo la destinazione prioritaria, ancorché non esclusiva, verso le città medio-piccole, che erano invece marginalizzate nel testo precedente e che tuttavia costituiscono un numero rilevante di realtà nel panorama urbano europeo.

3.2.1. Importante è anche la particolare insistenza sullo scambio di buone pratiche accompagnata dalla scelta di dare strumenti finanziari ad una serie di attività di valutazione, classificazione, metodi di classificazione, gestiti dalla Commissione, che sono state invece, proprio per mancanza di risorse, poco sviluppate nel precedente URBAN.

3.2.2. Rilevante è poi la precisazione inserita nell'Allegato 1 in merito agli interventi sull'edilizia abitativa, che non possono essere finanziati dal Fondo di Sviluppo Regionale europeo, dal quale URBAN è sostenuto. Nel caso che tali interventi fossero inscindibili da ogni iniziativa indirizzata allo sviluppo della zona interessata, i programmi devono evidenziare finanziamenti appropriati destinati a questo scopo da parte delle autorità locali o nazionali competenti, che si aggiungono all'ammontare totale definito nell'ambito del singolo progetto URBAN. Si evita così il rischio che programmi ritenuti idonei e necessari si dimostrino poi inefficaci perché menomati di progetti simultanei essenziali.

3.2.3. Potrebbe essere valutato positivamente anche il notevole ampliamento dell'elenco di misure finanziabili nel quadro di URBAN, tanto più che si specifica come esso sia esemplificativo e non esaustivo e si sottolinea come includa anche misure adottate sia nel precedente URBAN, sia nei Progetti Pilota Urbani.

3.3. Il Comitato ritiene tuttavia utili alcune puntualizzazioni su aspetti metodologici e di contenuto che improntano la nuova Iniziativa.

3.3.1. Più volte il Comitato, ha sottolineato l'esigenza che il principio della concertazione e del partenariato fossero parte integrante delle azioni dei Fondi strutturali<sup>(1)</sup> ed analoghi richiami sono stati fatti dal Parlamento europeo<sup>(2)</sup>. Nella proposta in esame proprio questo elemento, che costituiva il «valore aggiunto» di URBAN, appare attenuato.

(1) GU C 407 del 28.12.1998, parere in merito alla «Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali» GU C 368 del 20.12.1999. «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea».

(2) Risoluzione su una proposta di regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sui Fondi strutturali [COM(1998) 131 - C4-0285/980090(AVC)].

3.3.2. Anche quelle che erano le finalità prioritarie di URBAN sembrano attenuarsi nella gran quantità di possibili misure indicate e di obiettivi selezionati, tra i quali in particolare scompare quella modesta, ma determinante ambizione di «inserirsi in un disegno di vasta portata fungendo da catalizzatore mediante progetti di punta intesi a migliorare in modo durevole le condizioni di vita degli abitanti ... in particolare nei quartieri più poveri e socialmente degradati» che sintetizzava gli obiettivi della precedente Iniziativa.

3.3.3. La proposta attuale sembra orientarsi più verso tutta una serie di aspetti, pur validissimi, che caratterizzano il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile e che fanno parte di un disegno più vasto ed esaustivo, nelle sue articolazioni, di quello che era, e dovrebbe essere, l'ambito cui URBAN era destinato e che è peraltro ben definito anche dalle condizioni che devono caratterizzare, nella nuova Iniziativa le aree eleggibili.

3.3.4. Bisogna evitare il rischio che URBAN, con una impostazione che appare omnicomprensiva, si configuri come una sorta di «miniaturizzazione» del Quadro d'azione, mentre dovrebbe continuare ad essere quell'intervento mirato ed incisivo su situazioni estremamente marginalizzate che, una volta avviato un primo risanamento sociale o economico, consenta alle zone interessate di essere in grado di recepire, direttamente o di riflesso, i frutti di iniziative di più ampia concezione e respiro come quelle indicate nei quattro obiettivi del Quadro d'azione.

3.3.5. Sembra arduo pensare che in territori urbani, che in un linguaggio non burocratico potremmo definire socialmente ed economicamente desolati, si possano offrire soluzioni immediate con politiche innovative nello smaltimento dei rifiuti o con la realizzazione di percorsi pedonali, interventi e realizzazioni che peraltro sono auspicabili e da perseguire in linea più generale in ogni contesto urbano.

3.3.6. Pertanto si riterrebbe opportuno un riaccostamento degli obiettivi e delle misure inseriti nella nuova Iniziativa a quelle condizioni che lo stesso testo attuale, al punto 11, considera come determinanti per l'approvazione di ogni intervento.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato annette un particolare valore alle iniziative che sostengono ed incoraggiano il diretto coinvolgimento sociale e la partecipazione, anche sotto forma di partenariato di gruppi di interesse sociale organizzati, nelle varie iniziative comunitarie. Si ritiene quindi di dover raccomandare il reinserimento, nell'elenco indicativo delle misure finanziabili, della voce, presente nel precedente URBAN, così formulata: «Sostegno al potere decisionale locale (comitati di quartiere, gruppi d'interscambio, compartecipazione tra autorità comunali e operatori locali, ecc.)». Va ricordato tra l'altro che il ruolo

attivo e partecipe nella programmazione e nella gestione del recupero socioeconomico di un territorio da parte di cittadini o di gruppi sociali organizzati è stato un aspetto importante del successo, oltre che del precedente URBAN, anche dell'Iniziativa comunitaria Leader.

4.1.1. Sempre in merito alle forme di partecipazione si ritiene necessario richiamare esplicitamente il valore del ruolo che svolgono le parti sociali che operano nelle zone di intervento, tanto più nella cornice socioeconomica su cui URBAN deve agire, caratterizzata da una forte rilevanza dei problemi occupazionali o comunque legati alla rigenerazione del tessuto economico.

4.1.2. Analogamente andrebbe meglio evidenziato il ruolo delle PMI e dell'artigianato, che rappresentano spesso il principale tessuto economico urbano, ed a maggior ragione in quanto, essendo la nuova Iniziativa prioritariamente rivolta alle città medio piccole, sono proprio queste le realtà che costituiscono il principale centro di creazione di lavoro e di ricchezza.

4.2. Tra le misure sovvenzionabili si inserisce, opportunamente, la questione della tutela della sicurezza e della prevenzione della criminalità, nel cui ambito andrebbero evidenziati anche gli interventi relativi ad esercizi commerciali o aree private destinati all'uso pubblico.

4.3. Le indicazioni sui passi procedurali sono molto diffuse e particolareggiate. Questo può essere un vantaggio, ma può anche determinare una certa pesantezza burocratica. Salvo l'individuazione di alcuni riferimenti specifici indispensabili, potrebbe bastare un rinvio generalizzato al nuovo Regolamento sui Fondi strutturali, di cui fanno parte pressoché tutte le disposizioni richiamate.

4.4. Per quanto riguarda il finanziamento dell'Iniziativa, la riduzione dell'ammontare complessivo dello stanziamento per URBAN può avere una sua logica alla luce delle modifiche introdotte nella destinazione dei fondi strutturali. Tuttavia la Commissione dovrebbe fare ogni sforzo per accrescere lo stanziamento anche perché si deve far rimarcare che il numero complessivo di 56 nuovi interventi, proposto nella nuova Iniziativa, copre una programmazione che va dal 2000 al 2006. Un'Iniziativa così diluita non soddisfa il proposito, espresso anche dalla Commissione, che URBAN abbia un forte impatto di visibilità sia a livello locale che a livello dell'UE. Il Comitato ritiene quindi che il numero di interventi programmati debba essere aumentato.

4.5. Infine il Comitato vuole richiamare, a sostegno ulteriore delle proprie osservazioni, oltre a quanto già detto nel recente parere sul Quadro d'azione<sup>(1)</sup> le conclusioni della recente Prima Convenzione sulla Società civile organizzata, i cui temi, sono, per diversi aspetti, connessi con l'oggetto

<sup>(1)</sup> GU C 368 del 20.12.1999. «Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea».

dell'iniziativa in esame e con le politiche urbane nel loro complesso. La validità di ogni iniziativa si misurerà, nel tempo, proprio sulla qualità del rapporto interattivo che l'UE saprà

sviluppare con i propri cittadini, con le realtà in cui vivono e si organizzano e dove si determina anche tutto quanto influirà sui destini delle nuove generazioni.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Comunicazione della Commissione agli Stati membri che stabilisce gli orientamenti di un'iniziativa comunitaria relativa alla cooperazione transeuropea e destinata a favorire uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo (Interreg)»**

(2000/C 51/20)

La Commissione, in data 19 ottobre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare a Paolo Barros Vale, in qualità di Relatore generale, il compito di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato, nel corso della 368ª sessione plenaria dell'8 e 9 dicembre 1999 (seduta del 9 dicembre), il seguente parere con 78 voti a favore, 1 voto contrario e 5 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1. Il presente parere è stato elaborato nel quadro dei limiti imposti da un processo urgente di consultazione, in fase iniziale del processo istituzionale, con tempi molto ridotti. È stato quindi necessario selezionare e concentrarsi sulle questioni più importanti per consentire al Comitato di dare alla Commissione il suo contributo in tempo utile. Un parere più elaborato sul programma Interreg III, sulle esperienze e gli insegnamenti tratti dalle misure operative che lo hanno preceduto e le sue prospettive future, potrà essere approntato solo in un secondo tempo, in base allo schema tradizionale.

1.2. Il Comitato è comunque lieto che il Commissario Barnier abbia preso l'iniziativa di consultarlo in questa fase e spera che così diventi pratica corrente in futuro, qualora si presentassero situazioni analoghe.

## 2. Valutazione generale

2.1. Il Comitato accoglie favorevolmente la proposta che fa seguito alle sue precedenti osservazioni circa la riduzione del numero di iniziative comunitarie e la loro concentrazione in azioni di maggiore portata e più ampio respiro. Il Comitato si rammarica però che le proposte della Commissione non siano convalidate da informazioni sui risultati delle azioni svolte nel periodo precedente.

2.2. Il Comitato approva il previsto maggiore coinvolgimento delle parti economiche e sociali nelle diverse fasi del programma.

2.3. La proposta di obbligare le autorità regionali che intervengono in ciascun programma a coinvolgere le organizzazioni locali già nella fase di ideazione risulta molto importante e positiva; il fatto che i programmi non dipendano esclusivamente dal potere centrale ma anche dagli agenti e dagli operatori locali li rende più adattabili alle realtà proprie di ciascun gruppo di regioni e promuove un più ampio decentramento ed una maggiore operatività degli interventi.

2.4. La stessa selezione dei progetti, che dovrà essere effettuata in base a sistemi di candidature aperti sia al settore pubblico che a quello privato, merita l'approvazione del Comitato in quanto accresce la trasparenza di tutto il processo.

2.5. Il Comitato accoglie favorevolmente la decisione della Commissione di versare i contributi del FESR su un unico conto bancario a nome dell'autorità di gestione o di quella preposta al pagamento, la quale a sua volta li trasferirà agli organismi e alle autorità responsabili dell'attuazione dei vari sottoprogrammi e misure; questi ultimi effettueranno il pagamento ai beneficiari finali.

2.6. Il Comitato approva anche la possibilità di ottenere prestiti dalla BEI.

2.7. L'obbligo imposto a ciascun paese di assegnare al capitolo A una cifra variabile tra il 50 e l'80 % dell'ammontare indicativo che gli è stato destinato, merita l'approvazione del Comitato; per quanto riguarda il capitolo C, il Comitato ritiene che il 6 % (pari a 292 milioni di euro) che gli è destinato debba essere distribuito nel modo seguente: 3 % a favore di progetti selezionati dalla Commissione in base alle condizioni specifiche definite per questo stesso capitolo, e 3 % a favore di progetti collegati a quelli approvati per i capitoli A e B, allo scopo di potenziarli.

2.8. Il Comitato constata con compiacimento che la Commissione si prefigge ancora una volta l'obiettivo di creare condizioni favorevoli allo sviluppo non solo delle regioni periferiche interne della Comunità ma anche di quelle esterne, in vista dell'ampliamento.

2.9. Approva lo sforzo volto a coordinare le diverse iniziative comunitarie, che si evince dall'apertura del programma ad alcuni settori nell'ambito dello sviluppo rurale e delle strutture di pesca.

2.10. Merita altresì di essere approvata la separazione, in termini finanziari, tra gli interventi all'interno dell'Unione europea e le azioni da intraprendere fuori del territorio comunitario. I primi saranno finanziati dal FESR, le seconde da altri strumenti finanziari.

2.11. La flessibilità di cui gli Stati membri dispongono nella divisione dei fondi tra i vari capitoli (nel rispetto, comunque, dei margini definiti dalla Commissione), tra le frontiere e tra le regioni è fonte di soddisfazione per il Comitato.

2.12. Il Comitato approva la creazione di un Comitato di sorveglianza formato dai rappresentanti degli enti locali e regionali e, se del caso, delle autorità nazionali responsabili del programma o ancora da rappresentanti delle parti economiche e sociali e delle organizzazioni non governative, in quanto promuove una visione più ampia e, di conseguenza, un'azione più adeguata.

2.13. Il Comitato desidera inoltre sottolineare la ridotta entità della dotazione finanziaria destinata al programma, tenuto conto dei suoi obiettivi e della sua portata nonché della contemporanea soppressione di altre iniziative comunitarie.

### 3. Suggerimenti specifici

3.1. Affinché possano essere prese misure correttive di eventuali deviazioni o per ovviare ad aspetti meno positivi, il Comitato giudica fondamentale l'elaborazione di una relazione sull'attuazione dell'iniziativa e di un quadro comparativo tra i vari programmi Interreg, attualmente non disponibile.

3.2. Il Comitato ritiene che, nel quadro del programma Interreg, la Commissione dovrebbe avere una presenza più significativa negli organi di sorveglianza e di attuazione di tali programmi, in particolare per consolidare il suo ruolo di stimolo e di traino.

3.3. Essendo prevista la collaborazione tra Interreg e altre iniziative comunitarie (Phare, Tacis, MEDA, ISPA) e considerando che le procedure specifiche di ciascun fondo sono ben diverse l'una dall'altra, la Commissione dovrà prevedere un loro coordinamento per non rischiare situazioni di blocco.

3.4. Nell'ambito dell'iniziativa all'esame, la Commissione dovrà inserire nell'elenco delle regioni beneficiarie dell'Adriatico il Kosovo e il Montenegro, in quanto zone transfrontaliere che affrontano attualmente gravi problemi strutturali.

3.5. Al fine di promuovere le buone pratiche nell'applicazione delle iniziative comunitarie e di dare ai progetti maggiore rigore e credibilità (come dimostra l'esperienza di altri casi, in particolare il programma Leader), la Commissione deve prevedere l'obbligo di nominare un revisore ufficiale dei conti o un tecnico equivalente incaricato di seguire ciascun progetto.

3.5.1. In questo spirito di rigore e credibilità, il Comitato ritiene che, al fine di garantire l'applicazione degli orientamenti del regolamento generale, la Commissione debba assicurarsi che gli Stati membri e gli enti territoriali coinvolgono realmente i partner economici e sociali e verifichi la loro effettiva partecipazione, al di là delle dichiarazioni di principio, nell'insieme del processo di elaborazione e attuazione del programma.

3.6. Il Comitato suggerisce inoltre che, nella selezione dei progetti, sia dato grande rilievo al loro effettivo carattere strutturale, in modo da evitare che alcuni di essi si esauriscano alla fine della partecipazione finanziaria di Interreg, come spesso succede, creando infrastrutture in grado di autosostenersi e di durare nel tempo.



3.7. Il Comitato ritiene altresì necessario che i progetti dimostrino una reale efficacia, presentino un elemento di cooperazione obiettivo e concreto, e soprattutto siano sostenibili nel corso del tempo grazie a successi sempre maggiori.

3.8. Dato che l'iniziativa REGIS cesserà di esistere, il Comitato propone che le regioni ultraperiferiche siano destinatarie di un trattamento particolare, essendo adesso inserite nel programma Interreg.

3.9. Il Comitato è del parere che la Commissione debba garantire l'inserimento anche delle regioni marittime, insulari e montane nei programmi proposti dagli Stati membri, su un piede di parità con le altre regioni; se così non fosse, esse subirebbero un ritardo di sviluppo rispetto ad altre zone frontaliere dello stesso paese.

3.10. La creazione di tre capitoli all'interno dell'iniziativa Interreg, con il proposito di circoscrivere l'ambito dei progetti che devono essere presentati nel quadro di ciascuno di essi, può eventualmente creare le condizioni per il rifiuto di progetti validi i quali, per le loro stesse caratteristiche, risultano più trasversali e non si inseriscono in modo perfetto in nessuno dei tre capitoli. Il Comitato ritiene che la valutazione dei progetti debba essere effettuata con un ragionevole margine di flessibilità che permetta di contemplare casi del genere, a condizione che i progetti si dimostrino rilevanti e di un certo interesse nel campo della cooperazione.

3.11. Per consentire la capitalizzazione dei risultati conseguiti nei due primi programmi Interreg e portare a termine i progetti già avviati di cooperazione tra le imprese e tra le amministrazioni, il Comitato giudica necessario continuare a sostenere le iniziative di questo tipo, già lanciate durante Interreg II.

3.12. Per quanto concerne le priorità e le misure proposte dalla Commissione, il Comitato intende raccomandare le seguenti modifiche:

— Capitolo A — Punto 2

— Spirito imprenditoriale e PMI: Sviluppo di reti transeuropee e di infrastrutture, di relazioni economiche tra PMI (...), informazione, formazione (...).

— Le spese di funzionamento delle organizzazioni transfrontaliere devono poter essere cofinanziate per un periodo di tempo più lungo di quello proposto dalla Commissione.

— Turismo: (...) turismo culturale, turismo sportivo; turismo ambientale (...)

— Capitolo A — Punto 6

— Miglioramento di altre infrastrutture: Miglioramento di reti, servizi e Centri d'informazione, formazione e comunicazione.

— Capitolo A — Punto 8

— Cooperazione tra i cittadini e le istituzioni: (....) per promuovere l'occupazione. Quest'attività deve essere diretta principalmente alle fasce più giovani della popolazione, tenendo conto che questa sfida strategica determinerà l'effettivo avvicinamento futuro tra le realtà sociali, culturali ed economiche delle regioni interessate.

3.13. È infine opportuno introdurre metodi di valutazione, approvazione, pagamento e controllo delle candidature a tutti i livelli decisionali, con l'obiettivo di accelerare le procedure in modo da ridurre al minimo i rischi, incentivare gli operatori e dare rapida ed effettiva esecuzione al programma, tutti elementi che finora sono stati generalmente trascurati nell'ambito di Interreg.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine»**

(2000/C 51/21)

Il Consiglio, in data 12 novembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di nominare David Evans relatore generale, incaricandolo di preparare i lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 9 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 40 voti favorevoli, un voto contrario e 4 astensioni, il seguente parere.

### 1. Osservazioni di carattere generale

Il Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, prevede l'introduzione di un sistema di etichettatura obbligatorio delle carni bovine a decorrere dal 1º gennaio 2000. La nuova proposta della Commissione stabilisce di rinviare l'introduzione delle norme obbligatorie di etichettatura delle carni oltre l'inizio del prossimo anno, fissando l'introduzione di regole limitate di etichettatura non oltre il 1º gennaio 2001 e di regole complete all'inizio del 2003. Alla base di tale rinvio vi sono due ragioni pratiche: in primo luogo, la Corte di giustizia europea si pronuncerà tra breve sulla base giuridica del Regolamento n. 820/97, dato che la Commissione e il Parlamento europeo ritengono che la base appropriata sia l'articolo 152 del Trattato modificato e non l'ex articolo 43 (codecisione invece di consultazione). In secondo luogo, le banche dati complete, di importanza fondamentale per le regole di etichettatura, non sono ancora state costituite in tutti gli Stati membri e in alcuni di essi è probabile che sistemi

compatibili con le regole non funzioneranno adeguatamente nel prossimo futuro. Di conseguenza, le procedure per l'adozione del regolamento in questione non verranno portate a termine prima del 1º gennaio 2000.

Pertanto la proposta in esame si limita a prorogare il sistema di etichettatura volontario esistente per un periodo massimo di un anno, finché non entreranno in vigore regole obbligatorie. Ciò eviterà un vuoto giuridico, che sarebbe fonte di confusione sia per i fornitori che per i consumatori.

### 2. Osservazioni specifiche

Il Comitato ritiene che l'etichettatura obbligatoria delle carni bovine sia uno strumento di grande importanza per conservare e rafforzare la fiducia dei consumatori nel settore delle carni bovine. In questo senso deplora fortemente tale rinvio. Tuttavia, per i motivi di ordine pratico di cui sopra, approva la proposta di posporre l'introduzione delle regole obbligatorie di etichettatura delle carni bovine e invita gli organi decisionali ad adottare il sistema quanto prima.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio relativa all'immissione sul mercato e all'impiego della somatotropina bovina (BST) e che abroga la Decisione 90/218/CEE»**

(2000/C 51/22)

Il Consiglio, in data 9 novembre 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 37 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di nominare Leif E. Nielsen relatore generale con il compito di preparare i lavori del Comitato sull'argomento.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 9 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, il seguente parere con 46 voti favorevoli e 2 astensioni.

## 1. Contesto generale

1.1. Dal 1990 gli Stati membri erano tenuti a provvedere affinché nei rispettivi territori non venisse autorizzata l'immissione sul mercato della somatotropina bovina (BST) ai fini della commercializzazione e della somministrazione, sotto qualsiasi forma, alle vacche da latte<sup>(1)</sup>. Tale moratoria scade il 31 dicembre 1999.

1.2. Tenuto conto del protocollo sulla protezione e il benessere degli animali allegato al Trattato, della Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti e di una relazione presentata dal Comitato scientifico per la salute e il benessere degli animali il 10 marzo 1999, la Commissione propone, a decorrere dal 1º gennaio 2000, il definitivo divieto dell'immissione sul mercato della somatotropina bovina ai fini della commercializzazione e della somministrazione, sotto qualsiasi forma, alle vacche da latte. Le aziende che acquistano, producono e commercializzano sostanze a base di somatotropina devono tenere registri in cui annotare fra l'altro i quantitativi: le informazioni ivi contenute devono essere messe a disposizione dell'autorità competente su richiesta di

<sup>(1)</sup> Decisione 90/218/CEE del Consiglio (GU L 116 del 8.5.1990, pag. 27) modificata da ultimo dalla Decisione 94/936/CE (GU L 366 del 31.12.1994, pag. 19).

quest'ultima. La decisione in esame non incide sulla produzione e sulle importazioni di somatotropina bovina negli Stati membri ai fini dell'esportazione di questo prodotto verso paesi terzi.

1.3. La Commissione indica fra l'altro che né gli studi scientifici né l'esperienza acquisita hanno dimostrato l'innocuità di tale sostanza per la salute e il benessere degli animali. È anzi comprovato che essa aumenta il rischio di mastite clinica, aumenta l'incidenza di disturbi alle zampe e ai piedi, può avere effetti negativi sulla riproduzione e indurre gravi reazioni nel punto di iniezione. Oltre al fatto che possono risultare dolorose, queste patologie possono essere trasmesse ad altri animali e causare un deterioramento delle condizioni generali di salute della mandria.

## 2. Conclusioni

2.1. Il Comitato appoggia pienamente sia la proposta della Commissione di vietare la somministrazione della somatotropina bovina, sia gli argomenti addotti dalla stessa Commissione per motivarne la presentazione. Il Comitato ritiene tuttavia che la Commissione dovrebbe precisare meglio il grado di pericolosità di questa sostanza per la salute degli animali che emerge dalla relazione scientifica.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Strategia forestale dell'Unione europea»**

(2000/C 51/23)

Il Comitato economico e sociale, in data 29 aprile 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 2 del suo Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere di sul tema di cui sopra.

La Sezione «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Seppo Kallio e del correlatore Hans-Joachim Wilms in data 16 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 9 dicembre 1999, nel corso della 368ª sessione plenaria, con 53 voti favorevoli, 7 contrari e 7 astensioni il seguente parere.

**1. Introduzione****1.1. Dal parere di iniziativa del Comitato economico e sociale a una strategia forestale dell'UE**

1.1.1. Il 18 novembre 1998 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione sulla strategia forestale dell'UE in risposta ad una relazione d'iniziativa del Parlamento europeo. Il 15 dicembre 1998 il Consiglio ha adottato una risoluzione in merito alla strategia forestale dell'UE sulla base della comunicazione della Commissione.

1.1.2. Il Parlamento europeo ha stilato il cosiddetto Rapporto Thomas del 31 gennaio 1997 sulla strategia forestale dell'UE, avvalendosi per la prima volta della facoltà, prevista dall'articolo 138 B del Trattato, di redigere pareri d'iniziativa. Nella suddetta relazione, il Parlamento invitava la Commissione a formulare una proposta relativa all'istituzione di una strategia forestale dell'UE.

1.1.3. Il 24 maggio 1997, il Comitato economico e sociale ha adottato un parere di iniziativa dal titolo: «Situazione e problemi della silvicoltura nell'Unione europea e possibilità di sviluppo delle politiche forestali»<sup>(1)</sup>.

1.1.4. Il 19 novembre 1997 il Comitato delle regioni ha adottato il parere sul tema «Utilizzazione, gestione e protezione delle foreste nell'Unione europea»<sup>(2)</sup>.

1.1.5. Nel luglio del 1997 la Commissione ha adottato l'Agenda 2000, che prevede il nuovo quadro finanziario globale dello sviluppo dell'EU per il periodo 2000-2006, la riforma della politica agricola comune e quella della politica regionale e strutturale. Nel marzo del 1998 la Commissione ha adottato un pacchetto di proposte legislative relative all'Agenda 2000, che è stato approvato in occasione del Consiglio europeo di Berlino del 26 marzo 1999. In tale documento, il tema delle foreste viene affrontato nel quadro del regolamento in materia di sviluppo rurale.

1.1.6. Il 5 ottobre 1999 la Commissione ha approvato una comunicazione riguardo a «Lo stato della competitività nel settore del legno e delle industrie affini nell'UE».

**1.2. La politica forestale dell'UE e a livello internazionale**

1.2.1. Negli anni '90 il dibattito sulla strategia forestale europea è stato principalmente incentrato sulla definizione e sull'applicazione dei principi di una politica sostenibile in materia. Alla Conferenza ministeriale paneuropea svoltasi a Helsinki nel 1993 (risoluzione H1) il concetto di gestione sostenibile del patrimonio forestale è stato definito come: «la gestione e l'utilizzazione delle foreste e dei terreni boschivi in modo e ad un'intensità tali da consentire loro di mantenere la biodiversità, la produttività, la capacità di rigenerazione, la vitalità e la capacità di soddisfare, attualmente e in futuro, le funzioni ecologiche, economiche e sociali pertinenti, a livello locale, nazionale e mondiale, senza causare pregiudizio ad altri ecosistemi». La silvicoltura va praticata in maniera sostenibile dal punto di vista economico, ecologico e biologico, nonché sociale e culturale. L'UE è stata inoltre attivamente coinvolta nello sviluppo della politica forestale a livello internazionale. I principi dello sviluppo sostenibile e della silvicoltura sostenibile sono stati sanciti dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo svoltasi a Rio de Janeiro nel 1992. I principi di silvicoltura approvati a Rio de Janeiro si sono dimostrati di estrema rilevanza negli ultimi anni, pur non avendo carattere giuridicamente vincolante. Anche la FAO (Food and Agriculture Organisation delle Nazioni Unite) si è rivelata un importante luogo d'incontro e discussione in tema di politica forestale a livello internazionale.

1.2.2. Dopo Rio, i paesi europei hanno organizzato tre Conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste al fine di promuovere l'applicazione dei documenti approvati a Rio<sup>(3)</sup>. Questo processo, detto paneuropeo, è attualmente in corso. Dopo la Conferenza ministeriale di Helsinki, sono stati concordati i criteri e gli indicatori europei per una silvicoltura sostenibile, che ne includono gli elementi principali: i fattori economici, ambientali, sociali e culturali.

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7.7.1997

<sup>(2)</sup> GU C 64 del 27.2.1998.

<sup>(3)</sup> Conferenze ministeriali: Strasburgo 1990, Helsinki 1993 e Lisbona 1998.

1.2.3. Il dibattito internazionale in materia di silvicoltura è proseguito dal 1995 al 1997 nell'ambito del panel intergovernativo sulle foreste (PIF), le cui attività verranno portate avanti fino al 2000 dal Forum intergovernativo sulle foreste. Uno dei principali compiti di quest'ultimo consiste nel giungere ad un accordo su uno strumento giuridicamente vincolante a livello internazionale. Questo strumento ha un ruolo fondamentale in quanto non è razionale trattare le diverse questioni legate alla silvicoltura in modo separato e frammentario, quali quelle di ordine commerciale, ambientale e finanziario. La strategia forestale dell'UE afferma altresì il fatto che la Comunità è favorevole all'istituzione di uno strumento globale giuridicamente vincolante che affronti la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta.

1.2.4. Altre sfide a breve termine nell'ambito della politica forestale europea ed internazionale includono il ruolo delle foreste nel controllo del cambiamento climatico e lo sviluppo di sistemi credibili di certificazione forestale.

1.2.5. Nel corso dei negoziati per l'ampliamento occorre garantire che nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, i cosiddetti paesi PECO, la silvicoltura venga praticata in modo sostenibile a lungo termine dal punto di vista economico, ambientale, biologico, sociale e culturale, e che la strategia forestale dell'UE possa trovare applicazione a tal fine anche in questi paesi.

## 2. La strategia forestale dell'Unione europea

### 2.1. Una silvicoltura sostenibile e le politiche forestali nazionali quali punto di partenza

2.1.1. Il punto di partenza della strategia forestale dell'UE è il principio di sussidiarietà. Ciò significa che la responsabilità della gestione e dell'utilizzo sostenibile delle risorse forestali spetta ai programmi ed alle politiche forestali nazionali. L'UE non possiede pertanto una politica forestale comune sul modello della PAC. Come stabilito nella risoluzione del Consiglio, la silvicoltura e le attività commerciali legate alle risorse forestali devono continuare a essere guidate dal mercato (punto 14).

2.1.2. È di fondamentale importanza che la strategia forestale si basi sul concetto di silvicoltura sostenibile, quale definito nel 1993 dalla sopraccitata Conferenza ministeriale sulla protezione delle foreste. In una silvicoltura sostenibile sono presenti in modo equilibrato attività ecologiche, economiche, sociali e culturali.

2.1.3. Sebbene la strategia forestale sia stata bene accolta, il documento lascia aperte varie questioni, tra cui le modalità di attuazione della strategia forestale a medio e lungo termine. L'unico riferimento ad azioni concrete viene fatto nell'ambito dell'Agenda 2000. Inoltre la strategia manca di un'analisi e una chiara valutazione delle misure esistenti, nonché di una visione del futuro. Infine per la soluzione degli attuali problemi non si propongono azioni concrete, bensì ci si limita ad elencare le iniziative dell'UE che riguardano il settore forestale.

2.1.4. Alcune delle proposte avanzate nel primo parere d'iniziativa del Comitato sono state accolte nella strategia forestale<sup>(1)</sup>. Tuttavia nel parere si sottolineava che la tutela degli interessi del settore forestale nell'UE presuppone, tra l'altro, che tutte le politiche comunitarie dovrebbero tenere conto delle conseguenze su tale settore. Inoltre l'Unione dovrebbe potenziare notevolmente il coordinamento in materia forestale. Per quanto riguarda questi aspetti la strategia forestale non ha accolto le proposte del Comitato.

### 2.2. Il valore aggiunto delle misure comunitarie

2.2.1. In materia forestale, pur rispettando il principio di sussidiarietà, si può profittare della collaborazione a livello dell'Unione europea quando le misure comunitarie aggiungono valore rispetto alle misure prese a livello nazionale. La strategia forestale considera utile l'intervento a livello comunitario in ambiti quali lo sviluppo rurale, la protezione delle foreste dagli incendi e dagli inquinanti atmosferici, lo sviluppo di un sistema d'informazione e di comunicazione forestale, la ricerca e lo sviluppo e la cooperazione allo sviluppo. Tra gli aspetti particolari connessi al settore forestale si citano la conservazione della biodiversità delle foreste, la promozione dell'utilizzo del legno come fonte energetica rinnovabile e pulita, la lotta al cambiamento climatico ed una certificazione forestale adeguata alle condizioni europee.

2.2.2. La partecipazione dell'UE alla cooperazione internazionale tanto a livello paneuropeo che a livello mondiale produce il necessario valore aggiunto, rafforzando le misure nazionali.

2.2.3. La strategia forestale dell'UE non affronta le questioni riguardanti le industrie del legno, in quanto la Direzione Generale per le Imprese ha pubblicato una propria comunicazione riguardo a «Lo stato della competitività nel settore del legno e delle industrie affini nell'UE»<sup>(2)</sup>. Il Comitato ritiene che nel settore forestale sia comunque necessario coordinare le azioni della silvicoltura e dell'industria del legno. In questo modo si promuove un utilizzo efficiente dal punto di vista economico ed ambientale del legno e degli altri prodotti silvicoli, come ad esempio il sughero e la resina, quali risorse naturali rinnovabili e rispettose dell'ambiente. Un esempio di cooperazione con valore aggiunto sarebbe l'elaborazione di un programma di comunicazione e d'informazione che porti a conoscenza del grande pubblico come si può utilizzare questa risorsa naturale rinnovabile per migliorare la qualità della vita. Un'iniziativa di questo genere potrebbe essere l'organizzazione di un «Anno europeo del bosco».

<sup>(1)</sup> GU C 206 del 7.7.1997.

<sup>(2)</sup> Conferenze ministeriali: Strasburgo 1990, Helsinki 1993 e Lisbona 1998.

2.2.4. Se la silvicoltura deve essere alla base di un'industria del legno europea competitiva, anche la silvicoltura stessa deve essere un'attività economicamente redditizia. Anche nel commercio internazionale del legno grezzo si devono rispettare i principi dell'economicità e della produzione sostenibile.

2.2.5. Il settore forestale nell'Unione europea è una fonte significativa di occupazione e benessere economico. Solo l'industria del legno impiega direttamente circa 5 milioni di persone. Per questo motivo l'Unione dovrebbe migliorare l'ambiente in cui l'intero settore forestale opera ed assicurarsi che la silvicoltura possa continuare a svolgere il suo ruolo di importante generatore d'occupazione rurale. In questo contesto assumono particolare rilievo lo sviluppo dei servizi offerti al settore forestale e la tutela delle possibilità di sviluppo dell'industria. L'effetto di creazione di posti di lavoro del settore forestale non si limita all'industria del legno ma si estende alla produzione biologica dei boschi ed ai prodotti diversi dal legno. (La silvicoltura occupa inoltre taglialegna ed altri lavoratori). Le misure unilaterali che fanno diminuire i posti di lavoro sono deplorabili. Sono invece da incoraggiare quelle iniziative che creano nuovi posti di lavoro, ed al tempo stesso sarebbe necessario provvedere alla riconversione professionale della forza lavoro specializzata.

### 2.3. *Le sfide future per il settore forestale europeo*

2.3.1. Nell'Unione europea il 65 % della superficie boschiva è di proprietà privata, distribuita tra circa 12 milioni di proprietari. L'importanza della silvicoltura familiare non attira sufficiente attenzione nelle discussioni riguardanti il settore forestale europeo. La cooperazione tra i singoli proprietari è uno strumento importante per conseguire l'equilibrio fra domanda e offerta sul mercato del legname. Il Comitato parte dal presupposto che la normativa comunitaria in materia di concorrenza consenta tale cooperazione in tutti gli Stati membri. Per molti piccoli proprietari la silvicoltura rappresenta un'importante attività economica. Il ruolo economico delle foreste e, per esempio, il buon funzionamento del mercato del legno non sono messi sufficientemente in risalto dalla strategia. Inoltre in molti paesi dell'Unione alcune grandi multinazionali dominano i mercati. È importante ricordare, che una silvicoltura redditizia permette la conservazione della biodiversità e la sostenibilità delle foreste da un punto di vista sociale e culturale. Una sufficiente redditività assicura che tutti i pilastri della silvicoltura sostenibile siano adeguatamente considerati. Questo significa che parte del prezzo del legname grezzo viene reinvestito nel mantenimento dell'equilibrio ecologico e sociale delle foreste. Anche i prodotti silvicoli non lignei, quali il sughero, i funghi e le bacche sono una importante fonte di reddito.

2.3.2. La strategia forestale dell'UE dovrebbe esprimere un sostegno più esplicito al funzionamento del mercato del legno e dei prodotti derivati ed allo sviluppo secondo i principi della silvicoltura sostenibile. Questi punti di partenza fondamentali devono essere presi in considerazione durante le prossime negoziazioni della OMC sul commercio mondiale. Questi stessi

obiettivi devono essere considerati nell'ambito delle politiche dell'UE di aiuto allo sviluppo nel settore forestale.

2.3.3. Il Comitato ritiene positivo il richiamo del documento sulla strategia forestale ad un maggior coordinamento delle questioni forestali in seno alla Comunità. Tuttavia mancano proposte concrete su come migliorare la collaborazione. Anche il Consiglio sottolinea nelle proprie conclusioni i vantaggi raggiungibili con una più efficace collaborazione. Attualmente la Commissione ha pochi organi specializzati in questioni forestali e gli argomenti riguardanti il settore vengono affrontati in modo frammentario da svariate Direzioni Generali. La DG delle Relazioni esterne affronta le questioni forestali per quanto riguarda gli aspetti collegati alle relazioni esterne, e così fanno rispettivamente la DG per le Imprese, la DG della Concorrenza, la DG per l'Occupazione e gli affari sociali, la DG dell'Agricoltura, la DG dello Sviluppo, la DG dell'Ambiente, la DG della Ricerca, la DG della Politica regionale, e la DG dell'Energia.

2.3.4. L'attuazione della strategia forestale richiederebbe di per sé un maggior impegno sul settore forestale ed un coordinamento più efficace dei vari attori presenti per poter garantire una gestione integrata dello sviluppo sostenibile in materia forestale. Inoltre, nel corso degli anni '90, il numero di dossier trattati dalla Commissione che richiedevano esperienza nel settore forestale è notevolmente aumentato. Con la conferenza di Rio de Janeiro sullo sviluppo e l'ambiente le questioni forestali ed ambientali hanno assunto una rilevanza internazionale più elevata rispetto al passato. Questa tendenza è destinata a continuare man mano che le questioni della biodiversità e dei mutamenti climatici acquistano importanza per le decisioni di politica forestale.

2.3.5. Il Consiglio sottolinea l'importante ruolo consultivo svolto dal Comitato forestale permanente, dal comitato consultivo «Foreste e sughero», e del comitato consultivo sui cluster forestali, la cui esperienza è a disposizione per tutte le attività relative alla silvicoltura nell'ambito delle politiche comunitarie. I due ultimi comitati citati garantiscono la considerazione di tutti i punti di vista e della loro integrazione nel processo decisionale, pertanto sarebbe importante assicurare loro mezzi sufficienti ad operare.

2.3.6. Nei paesi candidati all'adesione dell'Europa centrale ed orientale (PECO) il settore forestale necessita dell'aiuto comunitario per sviluppare una gestione ed una conservazione delle foreste che sia sostenibile a lungo termine. Tra i problemi da risolvere si contano l'integrazione delle considerazioni ambientali nella silvicoltura e lo sviluppo della struttura di proprietà delle risorse forestali. La Comunità dovrebbe incoraggiare, laddove opportuno, la privatizzazione delle risorse forestali e la creazione di condizioni istituzionali che promuovano la silvicoltura sostenibile. Al tempo stesso bisognerebbe sfruttare le vaste possibilità di creazione di posti di lavoro offerte dal settore forestale.

2.3.7. La superficie forestale dei dieci paesi PECO è di 34 milioni di ettari circa. Questo farebbe aumentare la superficie forestale totale dell'Unione di circa un quarto. Inoltre nel lungo periodo questi paesi intendono rimboschire terreni agricoli per un totale di circa 1,5-2 milioni di ettari. In particolare la Polonia e l'Ungheria hanno notevoli programmi di rimboschimento. Si stima che circa un terzo della superficie forestale dei paesi PECO sarebbe privatizzata, portando alla comparsa di circa 3-4 milioni di nuovi proprietari forestali, innalzando così il numero complessivo di proprietari forestali dell'Unione da 12 a 16 milioni.

2.3.8. Attualmente i principali obiettivi di politica forestale dei paesi PECO sono la creazione di associazioni di proprietari forestali, la formazione ed il miglioramento delle competenze dei proprietari e dei lavoratori, e l'aumento dell'efficienza della silvicoltura. L'utilizzo polifunzionale delle foreste ed in particolare il miglioramento della sostenibilità biologica e sociale sono obiettivi importanti. Nei paesi PECO una percentuale a due cifre della superficie forestale è danneggiata dall'inquinamento atmosferico. Alcuni programmi dell'Unione sono a disposizione per facilitare il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare il programma Sapard<sup>(1)</sup> prevede, tra l'altro, la promozione della silvicoltura e del rimboschimento, investimenti nelle aree boschive di proprietà privata, e la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della silvicoltura.

2.3.9. Lo sviluppo della silvicoltura e delle altre attività commerciali del sistema «legno» si scontra con problemi strutturali, in quanto la proprietà privata e le strutture connesse devono ancora essere create. Nei paesi PECO si sono già redatti dei piani d'azione per il settore forestale e dei sistemi di sostegno alla silvicoltura privata sono in fase di preparazione. Lo sfruttamento degli aiuti comunitari dipende in gran parte anche da finanziamenti nazionali, che in taluni paesi sono scarsi.

2.3.10. La rapida crescita economica prevista per i paesi PECO rappresenta per gli attuali Stati membri sia un'opportunità che una minaccia. Da una parte i mercati crescono velocemente, dall'altra i nuovi paesi membri possono causare un leggero shock ai mercati del legno dell'Unione e nella silvicoltura meccanizzata ad alta intensità di lavoro, in quanto nei paesi PECO i prezzi del legno ed il costo del lavoro sono tuttora relativamente bassi. Le principali sfide del prossimo futuro per i paesi PECO sono l'aumento del grado di trasformazione dell'industria del legno, la standardizzazione dei prodotti e lo sfruttamento delle nuove tecnologie. Per tali paesi si prevede anche uno scenario di costi crescenti.

## 2.4. Agenda 2000

2.4.1. La strategia forestale constata che il quadro normativo comunitario riguardante le foreste si basa principalmente

sulla proposta della Commissione Agenda 2000, in cui la silvicoltura viene considerata parte del regolamento sullo sviluppo rurale. Le foreste hanno di fatto un importante significato per il mondo rurale e questo va riconosciuto per consentirne uno sviluppo armonioso. In particolare il settore forestale ha un ruolo importante quale fonte di lavoro rurale e la silvicoltura con le sue piccole e medie imprese forestali è tra i principali responsabili della conservazione del dinamismo del mondo rurale. Nelle questioni relative allo sviluppo rurale la Direzione Generale dell'Agricoltura è assistita dal comitato STAR, in cui non sono rappresentati gli esperti forestali degli Stati membri, se non separatamente invitati alla riunione. Questo conferma la preoccupazione già espressa sulla mancanza di un approccio globale alle questioni forestali e di un coordinamento efficace in questo settore.

2.4.2. Le misure di aiuto prese finora dalla Commissione a favore delle foreste sono carenti per quanto riguarda le misure di valutazione globale sulle modalità e l'ammontare di fondi comuni spesi per azioni a favore del settore forestale. Inoltre non esistono informazioni precise se con questi aiuti si siano raggiunti gli obiettivi stabiliti. Nonostante questo fatto i capitoli dell'Agenda riguardanti le foreste aprono nuove possibilità per l'utilizzo degli aiuti comunitari.

2.4.3. L'obiettivo generale è sostenere lo sviluppo economico, ecologico e sociale della silvicoltura nelle zone rurali. Una modifica notevole in questo campo è l'aumento delle possibilità di aiuti all'imboschimento di aree non agricole. La protezione ambientale e la conservazione naturale hanno guadagnato importanza quali basi per l'assegnazione di aiuti forestali. Infine, in base ai capitoli forestali, l'attività di silvicoltura corrente, vale a dire l'abbattimento e la gestione forestale, può essere sostenuta più chiaramente rispetto al passato.

2.4.4. Il ventaglio di beneficiari degli aiuti forestali si è ormai allargato anche ai comuni ed alle associazioni dei proprietari forestali. Prima dell'ampliamento dell'UE verso l'Europa centrale ed orientale, l'Unione dovrebbe considerare come integrare la silvicoltura di tali paesi nei sistemi dell'UE.

2.4.5. Le risorse comuni dell'Unione dovrebbero essere spese nel modo più efficiente. Inoltre nelle conclusioni della presidenza del Consiglio riguardanti la strategia forestale si afferma al punto 14 che la silvicoltura e l'attività commerciale collegata alle foreste devono continuare ad essere guidate dalle forze del mercato. La Commissione deve assicurare che gli aiuti forestali previsti dall'Agenda 2000 non distorcano la concorrenza nei mercati dei prodotti forestali, tanto a livello regionale quanto a livello di Unione europea.

(1) Regolamento del Consiglio 1268/1999, del 21 giugno 1999, GU L 244 del 16.9.1999, p. 0064.

### 3. Il Protocollo di Kyoto — Il cambiamento climatico e le foreste

3.1. Nel 1992 a Rio de Janeiro le Nazioni Unite hanno firmato una convenzione quadro sul cambiamento climatico, il cui obiettivo è stabilizzare il contenuto di gas ad effetto serra dell'atmosfera, in modo che l'attività umana non rechi pericolosi danni al sistema climatico. Questo accordo è entrato in vigore nel 1994. Il protocollo di Kyoto, che precisa tale convenzione, è stato approvato nel 1997. L'Unione europea ha firmato il protocollo nell'aprile 1998. Nel protocollo di Kyoto i paesi in via di sviluppo e quelli ad economia in transizione si impegnano a contenere le proprie emissioni di gas ad effetto serra in modo che la quantità totale di emissioni diminuisca in media del 5 % rispetto al livello delle emissioni nel 1990. L'Unione europea si è impegnata ad una riduzione delle emissioni dell'8 % rispetto al livello del 1990. I ministri dell'ambiente degli Stati membri (Lussemburgo 16-17 giugno 1998) hanno approvato il principio della cosiddetta «bolla» europea, all'interno della quale gli Stati membri possono accordarsi sul modo in cui dividersi gli obblighi di riduzione delle emissioni. Tali obblighi andrebbero rispettati nel periodo 2008-2012 ovvero nel primo periodo di impegno. Secondo l'Agenzia Europea dell'Ambiente gli attuali sforzi per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni non sono sufficienti, e pertanto l'UE deve rafforzare le misure di riduzione delle emissioni in tutti i campi rilevanti.

3.2. Il biossido di carbonio è uno dei principali gas ad effetto serra. Le foreste hanno un ruolo rilevante nell'ambito della politica climatica, in quanto i boschi durante la loro crescita fissano il carbonio, svolgendo una funzione di assorbimento dello stesso. Questa sostanza è presente oltre che nel legno anche nel terreno. Per esempio si stima che in Finlandia la quantità di carbonio presente nei terreni boschivi sia circa dieci volte superiore alla quantità assorbita dagli alberi. Come rilevato anche nella strategia forestale, con le foreste si può influenzare la quantità di biossido di carbonio presente in atmosfera proteggendo gli attuali meccanismi di immagazzinamento ed assorbimento del carbonio, aumentando la superficie delle foreste, sostituendo i combustibili fossili con legno prodotto secondo i principi della silvicoltura sostenibile e sostituendo i prodotti fabbricati a partire da materie prime non rinnovabili con prodotti di legno. I prodotti di legno, che fissano il carbonio per lungo tempo, hanno un ruolo importante nel rispetto degli impegni di riduzione delle emissioni.

3.3. L'UE vuole rispondere alla sfida del cambiamento climatico incentivando l'uso delle fonti di energia rinnovabili. L'obiettivo è di raddoppiare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili entro il 2010, passando dal 6 % al 12 % della produzione totale dell'UE. Questo implica tra l'altro un aumento notevole dell'uso della biomassa nella produzione d'energia. La quota di «bio-energia» è attualmente già assai elevata nei nuovi Stati membri ricchi di foreste (Austria, 12 %; Svezia, 18 %; e Finlandia, 23 %) (1).

3.4. Anche la Commissione ha preparato una Comunicazione sull'attuazione del protocollo di Kyoto.

3.5. Il protocollo di Kyoto si limita ad esaminare i sistemi di assorbimento del carbonio, risultanti dai mutamenti antropici dell'uso del territorio e dell'attività forestale. Tra queste ultime

attività si contano l'imboschimento, il rimboschimento ed il disboscamento. Solo le misure adottate dopo il 1990 vengono prese in considerazione. Queste limitazioni non tengono conto dei principi della silvicoltura sostenibile e l'arco temporale di lungo periodo tipico del settore.

3.6. A Kyoto si è deciso di escludere dal campo d'analisi il taglio degli alberi e i manufatti lignei, sebbene questi agiscano da riserva di carbonio di lungo periodo. Quando il proprietario forestale procede al taglio degli alberi, secondo il protocollo di Kyoto il carbonio immagazzinato sarebbe liberato. In realtà il rispetto dei principi di silvicoltura sostenibile garantisce che l'equilibrio del carbonio nella foresta resti stabile nel lungo periodo. Dopo l'abbattimento degli alberi il carbonio viene infatti trasferito ai prodotti dell'industria del legno.

3.7. L'attuazione del protocollo di Kyoto richiede ancora molto lavoro. Un problema assai importante è la definizione dei diversi concetti. Il Protocollo ha finora imposto nuovi requisiti al settore forestale, cui si dovrebbe poter rispondere senza problemi d'interpretazione.

3.8. Il panel intergovernativo sul cambiamento climatico IPCC sta procedendo alla stesura di un rapporto di esperti sulle questioni relative all'assorbimento del carbonio poste dal protocollo di Kyoto per chiarire la situazione attuale. Il rapporto IPCC Special Report on Land use, Land Use Change and Forestry dovrebbe essere ultimato entro la primavera del 2000 e dovrebbe contenere una visione completa delle fonti e delle riserve di carbonio.

3.9. Il protocollo di Kyoto contiene tre strumenti detti «meccanismi flessibili»: la commercializzazione internazionale dei diritti di emissione, l'attuazione congiunta ed il meccanismo di sviluppo ecologico. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni possono essere raggiunti con misure adottate a livello nazionale o con l'adozione di questi meccanismi di Kyoto. Per attuazione congiunta si intende la situazione in cui un paese industrializzato investe in un progetto che diminuisce le emissioni nel territorio di un altro paese sviluppato, ottenendo per sé il credito della riduzione creata. Con il meccanismo di sviluppo ecologico invece paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo realizzano congiuntamente progetti di riduzione delle emissioni. I dettagli delle modalità di applicazione dei meccanismi flessibili saranno descritti nel rapporto degli esperti del panel intergovernativo. Una delle questioni ancora aperte è, per esempio, se sia necessario limitare il mercato delle emissioni. Sarà inoltre necessario assicurare che gli impianti di foreste eseguite dalle imprese forestali nei paesi in via di sviluppo tramite sovvenzioni statali o analoghe non distorcano la concorrenza sul mercato del legno.

### 4. La certificazione forestale

#### 4.1. I principi di base della certificazione forestale

4.1.1. Durante tutti gli anni '90, il settore forestale ha affrontato le sfide mutevoli create dalla problematica dello sviluppo sostenibile. Come risposta parziale a tali sfide si è iniziato fin dai primi anni del decennio a sviluppare diversi sistemi di certificazione messi a punto su base volontaria ed in funzione del mercato.

(1) COM(97) 599 def. del 26 novembre 1997.



4.1.2. Per certificazione forestale si intende una procedura in cui una terza parte indipendente certifica che le foreste sono gestite ed utilizzate in modo sostenibile, secondo uno standard stabilito. Attraverso la certificazione forestale si possono informare i consumatori ed i clienti del fatto che la materia prima lignea utilizzata nei prodotti da loro acquistati proviene da foreste gestite ed utilizzate in modo sostenibile. La certificazione è una maniera basata sul mercato di stimolare la silvicoltura sostenibile e di soddisfare le necessità dei clienti. Nello stabilire meccanismi di certificazione forestale bisognerebbe rispettare i principi di volontarietà, credibilità, trasparenza, efficienza dei costi, e non discriminazione delle parti.

4.1.3. L'utilizzo sostenibile delle foreste ha una grande tradizione in Europa. Un quadro normativo rigoroso ed una vasta gamma di strumenti di politica forestale sono il miglior modo di garantire una gestione ed un utilizzo sostenibile delle foreste nei diversi paesi. In Europa la certificazione forestale può incitare i consumatori ad esigere che il mercato offra prodotti la cui materia prima lignea provenga da foreste gestite in modo sostenibile. In questo modo la certificazione forestale favorisce sia la silvicoltura sostenibile che la commercializzazione dei prodotti lignei.

4.1.4. L'UE svolge un ruolo importante nella promozione dell'uso del legno e degli altri prodotti forestali rispetto ai materiali concorrenti. Con la silvicoltura sostenibile possiamo impedire la sostituzione dei prodotti lignei con materiali meno rispettosi dell'ambiente quali la plastica e l'alluminio. Molti consumatori non collegano l'uso della plastica nell'estrazione del petrolio o l'industria dell'acciaio all'attività mineraria, e pertanto non tengono correttamente conto dell'impatto ambientale di questi prodotti.

#### 4.2. Sistemi esistenti di certificazione forestale

4.2.1. Il «Forest Stewardship Council» (FSC) è una organizzazione internazionale fondata dalle organizzazioni ambientali nel 1993 in Messico. Il FSC è composto di tre camere in cui sono rappresentati gli interessi economici, sociali ed ambientali. Il FSC non certifica foreste direttamente, ma ha il compito di promuovere l'applicazione al settore forestale dei criteri e dei principi di sostenibilità definiti dalla FSC e degli standard adottati a livello locale. Inoltre accredita organi di certificazione e sorveglia l'attività di questi e l'uso del marchio FSC. Il FSC ha svolto un ruolo centrale nello sviluppo della certificazione forestale nel mondo intero.

4.2.2. Nell'agosto 1998 è stato avviato inoltre il PEFC (Pan European Forest Certification) in base alle risoluzioni adottate dai ministri europei per la silvicoltura a Helsinki nel 1993 ed a Lisbona nel 1998. L'obiettivo del PEFC è creare un sistema di certificazione forestale credibile da un punto di vista internazionale per i sistemi di certificazione forestale da

svilupparsi a livello nazionale e per il loro mutuo riconoscimento. Il PEFC definisce e fissa i criteri di base e le modalità di funzionamento che i sistemi di certificazione forestale di ogni paese devono soddisfare per poter far parte del sistema PEFC. Il sistema di certificazione tende a creare un sistema adatto alla silvicoltura delle imprese familiari di dimensioni piccole e medie.

4.2.3. Rappresentanti della silvicoltura familiare, del settore forestale dei comuni e dei governi, dell'industria del legno e del commercio di 17 paesi hanno partecipato allo sviluppo del sistema di certificazione. Anche USA, Canada, Malaysia ed Australia hanno partecipato in qualità di osservatori. Le organizzazioni ambientali e dei consumatori ed i sindacati sono stati invitati a dialogare apertamente con i rappresentanti del PEFC. Il sistema PEFC ha iniziato a operare nel giugno 1999. Il sistema cerca di rafforzare gli effetti positivi del settore forestale sull'occupazione.

#### 4.3. Il ruolo dell'UE nella certificazione forestale

4.3.1. Nella strategia forestale dell'Unione europea la certificazione forestale viene citata tra gli aspetti specifici collegati alla silvicoltura. In tale documento si afferma che la Commissione approva lo sviluppo del sistema paneuropeo di certificazione forestale sopra citato.

4.3.2. Se gli Stati membri lo considerano necessario, si può instaurare un sistema comunitario di certificazione forestale. Il rapido sviluppo del sistema di certificazione forestale paneuropeo ha dimostrato che il settore forestale europeo è disposto alla collaborazione per incentivare la silvicoltura sostenibile e la commercializzazione dei prodotti lignei. L'UE deve assicurare che i sistemi di certificazione forestale adottati nel territorio dell'Unione rispettino il principio del libero mercato e che siano trasparenti ed equi. Tali sistemi hanno realisticamente possibilità di successo sul mercato solo se vengono accettati dai consumatori e dagli altri gruppi d'interesse.

### 5. Conclusioni

5.1. Il Comitato si rammarica che la strategia forestale dell'Unione europea non contenga sufficienti valutazioni concrete ed analisi approfondite delle misure comunitarie ed i problemi esistenti nel settore forestale. Il Comitato richiede anche obiettivi futuri più chiari, che tengano debito conto dell'ampliamento dell'UE ad Est e degli altri sviluppi riguardanti il settore forestale.

5.2. Il Comitato apprezza che la strategia forestale si basi sul principio di sussidiarietà che sul concetto di silvicoltura sostenibile dal punto di vista economico, ecologico, biologico, sociale e culturale.

5.3. Il Comitato ricorda che il settore forestale costituisce una importante fonte di occupazione nell'Unione europea. Per migliorare la situazione occupazionale l'Unione dovrebbe incentivare sia l'attuazione della strategia forestale sia, in particolare, l'uso del legno e degli altri prodotti forestali come materia prima rinnovabile e rispettosa dell'ambiente. Lo sviluppo dei servizi offerti dal settore forestale e la garanzia delle condizioni migliori di sviluppo per l'industria del legno sono particolarmente importanti a questo fine.

5.4. Il Comitato considera essenziale che la Commissione europea rafforzi il suo sostegno al settore forestale nelle questioni in cui misure prese a livello comunitario apportano un valore aggiunto che rafforza le misure prese a livello nazionale.

5.5. Il Comitato considera essenziale che la Commissione intensifichi considerevolmente il coordinamento delle questioni forestali tra le diverse Direzioni Generali, affinché lo sviluppo sostenibile delle questioni forestali venga affrontato in modo integrato. La nuova Commissione deve notevolmente rafforzare ed attivare la gestione ed il coordinamento degli affari forestali, tenendo conto della crescente importanza delle foreste quali settore chiave dello sviluppo sostenibile. Il settore forestale riveste una notevole importanza per lo sviluppo economico, sociale ed ambientale dell'Unione.

5.6. Il Comitato sottolinea gli effetti positivi sull'occupazione che il settore forestale consegue in particolare nelle aree rurali. La silvicoltura sostenibile favorisce anche lo sviluppo equilibrato delle zone rurali.

5.7. Il Comitato considera che la Commissione europea deve assicurare che i nuovi aiuti forestali definiti nell'Agenda 2000 non distorcano la concorrenza sui mercati del legno e degli altri prodotti forestali a livello regionale o a livello dell'Unione europea. Il Comitato esige che l'uso di questi aiuti sia controllato e che si facciano valutazioni permanenti dell'uso fatto delle risorse comunitarie.

5.8. Il Comitato considera importante che la comunicazione pubblicata dalla Direzione Generale per le Imprese sull'industria del legno e la sua concorrenzialità sia coerente con la strategia forestale. Un'industria del legno competitiva si basa su una silvicoltura redditizia e sostenibile.

5.9. Il Comitato ricorda che l'Unione deve rispondere sia a livello nazionale che comunitario alle esigenze poste dal cambiamento climatico, come ad esempio favorire l'utilizzo di fonti d'energia rinnovabili, del legno e degli altri prodotti forestali.

5.10. L'Unione deve assicurare che i principi della silvicoltura sostenibile vengano rispettati nell'attuazione del protocollo di Kyoto. Il Comitato ricorda che i prodotti dell'industria del legno hanno una funzione di riserva di carbonio di lungo periodo. L'UE dovrebbe inoltre informare in modo più efficace gli Stati membri sulle possibilità d'applicazione dei cosiddetti meccanismi flessibili.

5.11. Il Comitato ricorda che l'UE deve assicurare che i sistemi di certificazione forestali usati nel territorio dell'Unione rispettino i principi del libero mercato e che siano volontari, trasparenti, equi ed efficienti dal punto di vista dei costi.

5.12. Il Comitato richiede che l'Unione europea segua con attenzione gli sviluppi della silvicoltura e delle attività correlate nei paesi PECO e che analizzi regolarmente le opportunità, le sfide e le minacce che l'adesione di nuovi stati membri pone all'Unione. Tali valutazioni devono basarsi sulle risoluzioni della conferenza ministeriale paneuropea di Helsinki sulla pratica di una silvicoltura sostenibile.

5.13. Il Comitato ritiene che l'Unione europea deve impegnarsi fermamente nella creazione di uno strumento internazionale giuridicamente vincolante per la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di tutti i tipi di foreste, nel rispetto dei principi approvati a Rio in materia.

5.14. Il Comitato richiede che l'Unione europea partecipi attivamente al dibattito internazionale sulla politica forestale e al processo decisionale in seno al FIF ed alla FAO.

5.15. Il Comitato considera importante che nei prossimi negoziati dell'OMC i principi della silvicoltura sostenibile siano presi in considerazione durante le discussioni sul commercio internazionale nel settore forestale.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## ALLEGATO

**al parere del Comitato economico e sociale**

Gli emendamenti che seguono, che hanno raccolto più di un quarto dei suffragi espressi, sono stati esaminati e poi respinti dall'Assemblea:

**Punto 2.2.1**

Modificare nel seguente modo la prima frase:

«In materia forestale, il Comitato ritiene che il principio di sussidiarietà vada rispettato; raccomanda tuttavia la collaborazione a livello europeo, poiché le misure comunitarie aggiungono valore rispetto alle misure prese a livello nazionale».

*Motivazione*

È estremamente importante che in campo forestale si collabori quanto più possibile a livello europeo, e ciò deve risultare anche dal testo.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 29, voti contrari: 30, astensioni: 3.

**Punto 2.3.7**

Sopprimere la terza frase («La Comunità dovrebbe... silvicoltura sostenibile») e sostituirla con il seguente testo:

«È estremamente importante stimolare costantemente la silvicoltura sostenibile. Considerando il fatto che la gestione forestale è in mano a privati, autorità pubbliche e altre organizzazioni per la tutela della natura, è importante creare all'interno dell'UE un quadro in cui discutere questioni relative alla gestione responsabile del patrimonio forestale».

Sarebbe meglio spostare in un altro punto il concetto espresso nell'ultima frase del punto 2.3.7.

*Motivazione*

Non spetta all'UE dichiarare che va favorita la proprietà privata del patrimonio forestale. Oltre ai privati, altri organismi possono essere incaricati all'interno dell'UE della gestione responsabile delle risorse forestali.

*Risultato della votazione*

Voti favorevoli: 27, voti contrari: 35, astensioni: 2.

---

**Parere del Comitato economico e sociale in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul Funzionamento del Regolamento della Commissione n. 3932/92, relativo all'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 3, (ex articolo 85, paragrafo 3) del Trattato a determinate categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni»**

(2000/C 51/24)

Il Comitato economico e sociale, in data 8 luglio 1999, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere in merito alla proposta di cui sopra.

La Sezione «Mercato unico, produzione e consumo», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore Ravoet, in data 25 novembre 1999.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità 9 dicembre 1999 nel corso della 368ª sessione plenaria il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. La Commissione europea ha presentato, con il riferimento COM (1999) 192 def., la sua relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione del regolamento di esenzione di cui beneficiano le imprese di assicurazione in base alle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza (art. 81-1) per talune categorie di accordi.

1.2. Il regolamento di abilitazione del Consiglio del 1993 le imponeva infatti di rendere conto, entro sei anni, dell'applicazione di tale regime particolare. Il Comitato è d'accordo sul fatto che la presentazione di questa relazione si situa in un momento opportuno per preparare la continuità della politica seguita in base al regolamento di esenzione che giunge a scadenza nel marzo 2003.

1.3. Il Comitato si compiace della procedura di consultazione avviata dalla Commissione in occasione della presentazione della relazione, specie nei confronti delle autorità e delle giurisdizioni nazionali competenti in materia di assicurazioni e di concorrenza. Il Comitato auspica che la Commissione verifichi l'univocità del modo in cui gli organi nazionali applicano le disposizioni in materia di concorrenza. A suo giudizio infatti vi sono reali rischi di divergenza, in quanto le loro decisioni poggiano su analisi sia di tipo giuridico che di tipo economico. Occorre perciò conoscere i metodi che tali organi praticano e il contesto a cui si riferiscono. Tale preoccupazione è accentuata dalla prospettiva del decentramento dell'esercizio delle competenze in materia di applicazione del diritto comunitario della concorrenza, prospettato dal Libro bianco della Commissione del 28 aprile 1999.

1.4. Il Comitato farà riferimento ai suoi pareri<sup>(1)</sup> emessi rispettivamente sul regolamento di abilitazione del Consiglio e sul regolamento di esenzione della Commissione.

1.5. Il presente parere intende:

- definire il contesto nel quale valutare tali disposizioni;
- fornire una valutazione generale della relazione della Commissione e
- formulare alcune riflessioni in merito a punti particolari sollevati nella relazione della Commissione.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato ribadisce il proprio attaccamento all'idea di una concorrenza libera ed efficace, che costituisce un fattore di progresso economico e favorisce il consumatore. Intende quindi richiamare l'attenzione sulla necessità che le deroghe accordate per talune attività mantengano un carattere di eccezionalità e non vengano interpretate in modo da estenderne la portata.

2.2. Il regolamento di esenzione di cui beneficiano le imprese di assicurazione per determinate categorie di accordi risponde alla volontà espressa nell'articolo 81, paragrafo 3 del Trattato di consentire gli accordi che contribuiscano a promuovere il progresso tecnico o economico o che abbiano un effetto positivo sulla produzione o sulla distribuzione dei prodotti, a condizione che i consumatori ne traggano un utile.

2.3. Nel settore delle assicurazioni, numerosissimi accordi di questo tipo sono stati notificati ai servizi della Commissione prima dell'entrata in vigore del regime di esenzione per categorie, per ragioni spesso specifiche di questa particolare attività economica. Il Comitato aveva accolto con favore la semplificazione derivante dall'adozione del regime di esenzione per categorie che elimina gli inconvenienti di un pesante controllo amministrativo. Costata ora che la Commissione ha consolidato l'esperienza che consente di proseguire l'applicazione del regolamento di esenzione.

(1) GU C 182 del 23.7.1990, pag. 27 e GU C 19 del 25.1.1993, pag. 97.

2.4. L'attività assicurativa è infatti caratterizzata da:

- un meccanismo di formazione dei prezzi diverso da quello riscontrato nella maggior parte delle altre attività economiche, nel senso che gli elementi costitutivi del prezzo di costo si situano nel futuro in funzione dei premi e dei contributi percepiti (inversione del ciclo di produzione). Il Comitato osserva che la formazione dei prezzi nel settore assicurativo è influenzata inoltre dal fatto che gli Stati membri hanno reso obbligatorie talune assicurazioni, contribuendo così a un irrigidimento della domanda, e dal fatto che in diversi Stati membri certe assicurazioni sono soggette ad una politica di controllo dei prezzi. Il Comitato osserva che tale regolamentazione dei prezzi ha come effetto una riduzione della competitività delle imprese.
- La funzione di protezione degli assicurati e degli aventi diritto che assolvono le imprese di assicurazione, delle quali si deve pertanto prevenire il fallimento; tale preoccupazione è particolarmente viva per gli impegni a lungo termine delle imprese di assicurazione, specie in materia di pensioni, settore in cui il loro ruolo assume crescente importanza.
- Una complessità tecnica e giuridica da cui risulta che per il consumatore è spesso utile poter trovare dei punti di riferimento che garantiscano una maggiore trasparenza e una migliore comprensione degli impegni contrattuali.
- Il bisogno di accedere a mezzi finanziari considerevoli per rispondere alle esigenze del mercato che superano le capacità finanziarie delle imprese considerate isolatamente.

2.5. Tali particolarità spiegano probabilmente perché è stato necessario tanto tempo per definire le norme in materia di concorrenza applicabili specificamente al settore delle assicurazioni. Con l'equilibrio realizzato tra gli obiettivi di un corretto funzionamento del Mercato unico, esse giustificano l'intento di tutelare gli interessi dei consumatori e l'impiego efficiente delle risorse amministrative della Commissione, regime di cui il Comitato sottolinea il carattere eccezionale.

2.6. La Commissione sottolinea molto giustamente nella sua relazione che l'entrata in vigore del regolamento di esenzione ha per così dire coinciso con quella delle direttive della «terza generazione» che hanno completato la realizzazione di un Mercato unico nel settore delle assicurazioni e afferma di voler garantire, nell'esercizio delle sue competenze, una funzione di equilibrio rispetto alle libertà che il Mercato unico offre agli operatori del settore.

2.7. Dall'inizio del decennio il settore europeo delle assicurazioni ha vissuto importanti mutamenti, tra l'altro l'abbandono del regime di approvazione preliminare delle tariffe e delle condizioni, lo sviluppo di una concorrenza transfrontaliera, concentrazioni importanti anche con altri istituti finanziari, e la comparsa di nuovi operatori, nuove tecnologie e nuovi canali di vendita.

### 3. Osservazioni particolari

#### 3.1. *Statistiche tecniche comuni*

3.1.1. Il Comitato riconosce che ai fini della buona conclusione delle operazioni di assicurazione è necessario che le imprese abbiano accesso a informazioni statistiche il più possibile affidabili e rappresentative del mercato. Considera opportuno mantenere il regime instaurato dal regolamento di esenzione, sorvegliando nondimeno che le attività statistiche comuni conservino un carattere puramente indicativo. Come la Commissione, si rallegra del fatto che tali attività agevolano l'accesso al mercato del più gran numero possibile di operatori. A suo avviso è opportuno che le grandi imprese partecipino agli studi comuni in modo da accrescerne l'affidabilità.

3.1.2. Il Comitato ritiene che l'elaborazione di statistiche comuni più particolareggiate consenta agli operatori di perfezionare la loro politica di sottoscrizione in modo tale da favorire la concorrenza e l'affidabilità dei calcoli tecnici.

3.1.3. Il Comitato raccomanda che tali studi siano accessibili agli operatori che desiderino associarsi a condizioni ragionevoli. I consumatori dovrebbero poter essere informati, ad esempio tramite le pubblicazioni delle autorità di controllo, circa il ruolo che tali dati svolgono nella costituzione dei premi.

#### 3.2. *Condizioni-tipo di assicurazione*

3.2.1. Il Comitato considera che per le parti in causa, assicuratori, intermediari e consumatori, è importante potersi riferire a condizioni indicative. Queste clausole costituiscono punti di riferimento che consentono di valutare la portata delle garanzie. Al punto 23 della relazione, la Commissione indica di voler rivedere il principio previsto dall'articolo 7, paragrafo 1 che riguarda le clausole tipo di esclusione, le garanzie concesse con riserva di condizioni tipo e le estensioni di garanzia tipo che risulterebbero superflue per numerosi sottoscrittori.

3.2.2. Il Comitato prende atto del punto di vista generale della Commissione riguardo a tali clausole e ne appoggia l'azione di vigilanza, ma ritiene che la relazione non indichi quali esperienze concrete abbiano mostrato la necessità di tale revisione. Dalla prassi risulta che, nel caso dei contratti interessanti, dei grandi rischi o di quelli sottoscritti su intervento di certi intermediari che abbiano negoziato condizioni specifiche per i loro clienti, le imprese derogano spesso ai modelli, confermandone così il carattere indicativo. Vengono

impiegate condizioni tipo a carattere indicativo sia nell'elenco delle garanzie previste nel contratto, sia nell'indicazione precisa dei limiti di quest'ultimo, tramite esclusioni o misure di sicurezza che l'assicurato deve adottare per beneficiare della copertura; il ricorso ad un elenco di esclusioni dipenderà inoltre dalla tipologia della formulazione del contratto, contenente un elenco dettagliato su taluni mercati e del tipo «tutti, salvo...» su altri. Per tali motivi il Comitato vorrebbe disporre di maggiori informazioni riguardo all'esperienza relativa a questo tipo di clausole prima di riesaminare il regime attuale di esenzione di notifica.

3.2.2.1. Il Comitato rimanda peraltro ai suoi pareri relativi alle clausole abusive. Senza dover risalire a studi o pareri riguardanti una situazione anteriore all'attuazione della Direttiva 93/13/CE concernente le clausole abusive, esso rammenta i lavori svolti nel 1997-1998 dal proprio Osservatorio del mercato unico in occasione della preparazione del parere dal titolo «I consumatori nel mercato delle assicurazioni». In tale circostanza il Comitato aveva

- (1) messo in rilievo il principio fondamentale dell'equilibrio da garantire tra assicuratore e assicurato nei rapporti contrattuali,
- (2) riconosciuto la giustificazione del regime di esenzione previsto dalla relazione in esame e
- (3) invitato la Commissione ad esaminare in modo più sistematico le clausole figuranti nei contratti destinati ai consumatori, al fine di rimediare, se necessario, al loro carattere abusivo.

### 3.3. Copertura in comune di certi tipi di rischi

3.3.1. Nel parere sul regolamento di abilitazione il Comitato aveva constatato l'evidente utilità della copertura in comune di certi tipi di rischi, in particolare per affrontare quelli più grossi.

3.3.2. Il Comitato condivide l'approccio realistico della Commissione nel complesso ambito della definizione dei mercati da prendere in considerazione per valutare la liceità delle coperture in comune di certi rischi. La recente inchiesta della Commissione sul mercato dell'assicurazione dei rischi aviazione, citata al punto 30 della relazione, dà la prova di questo realismo. La Commissione potrebbe cercare utilmente il modo per permettere agli operatori di trovare, in tempi ragionevoli, una reale sicurezza giuridica per quanto riguarda la liceità o meno della copertura in comune di certi tipi di rischi.

3.3.3. Il Comitato invita tuttavia la Commissione a non limitarsi a considerare esclusivamente la dimensione (cfr. punto 28, lettera b) della relazione) per intervenire su un mercato come criterio per aderire a un consorzio, ma di tenere conto anche dell'opportunità che rappresenta per un'impresa desiderosa di acquisire un'esperienza tecnica il fatto di partecipare a un consorzio.

### 3.4. Apparecchiature di sicurezza

3.4.1. Il Comitato osserva che la partecipazione delle imprese di assicurazioni alla standardizzazione delle apparecchiature di sicurezza e di protezione tende a rafforzare l'affidabilità del materiale a disposizione del consumatore. Su questo punto gli interessi delle imprese e del pubblico vanno di pari passo.

3.4.2. Il Comitato prende atto del contesto in cui la Commissione, in base ad osservazioni provenienti dai fabbricanti di apparecchiature di sicurezza, è stata indotta ad assumere un tono critico quanto agli sforzi effettuati dagli assicuratori in materia di ravvicinamento delle norme tecniche relative al materiale di protezione contro l'incendio e il furto, in particolare. Esso richiama nondimeno l'attenzione sui lavori concreti condotti su iniziativa degli assicuratori e attraverso la loro rappresentanza nell'ambito di organismi di concertazione con i professionisti e i consumatori e di organismi di normalizzazione. A suo giudizio, la lentezza dei progressi verso un'armonizzazione europea delle norme tecniche è dovuta ad aspetti che spesso travalicano le possibilità degli assicuratori. Mentre è legittimo incoraggiare l'armonizzazione, tale obiettivo non può tuttavia porre le imprese di assicurazione nell'obbligo di allineare verso il basso le esigenze qualitative per il materiale di sicurezza. Gli assicuratori devono, del resto, poter sviluppare standard in modo rapido e flessibile dove e quando le circostanze lo richiedono.

Il Comitato invita la Commissione a favorire la libera circolazione delle merci in questo settore con mezzi appropriati che per lo più esulano dal contesto della relazione.

### 3.5. Il regolamento dei sinistri e i registri

3.5.1. Il Comitato constata che le parti interessate rinunciano ad estendere la portata del regolamento di esenzione alle due categorie succitate che invece figuravano nel regolamento di abilitazione.

## 4. Conclusioni

La relazione si presenta come un soddisfacente resoconto della pratica relativa all'applicazione del regolamento d'esenzione, dà prova di realismo ed è animata dalla volontà di garantire ai potenziali operatori l'accesso ai mercati e ai consumatori la trasparenza. La Commissione ha espletato con discernimento le proprie competenze autorizzando la cooperazione negli ambiti tecnici coperti dal regolamento di esenzione e intervenendo quando la cooperazione perturbava troppo le condizioni commerciali. Il Comitato constata che tale regime risponde

a un bisogno e, come indica la varietà delle condizioni dell'offerta di assicurazioni, esso non ha dato luogo a una perdita di competitività. Per tale ragione la relazione dovrebbe

incitare a proseguire sulla strada aperta dal/i regolamento/i e ispirare le autorità nazionali il cui ruolo acquisterà certamente crescente importanza negli anni futuri.

Bruxelles, 9 dicembre 1999.

*La Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

---