COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 30.08.1996
COM(96) 392 def.

96/0220 (COD)

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

**La trasparenza normativa nel mercato interno dei servizi della Società dell'informazione**

---

Proposta di

# DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme et delle regolamentazioni tecniche**

(presentata dalla Commissione)

---

## Indice sommario

**In sintesi**

**Introduzione**

**I. I servizi della Società dell'informazione nel mercato interno**
A. Verso un mercato europeo dei servizi
B. L'assetto giuridico attuale del mercato interno

**II. Necessità di un meccanismo che garantisca la trasparenza**
A. Le prospettive dell'attività normativa negli Stati membri
B. I rischi per il funzionamento del mercato interno

**III. Il meccanismo per la trasparenza normativa suggerito dalla Commissione**
A. Obiettivi
B. Impostazione generale
C. Strumento giuridico
D. Campo d'applicazione
E. Base giuridica
F. Sussidiarietà

**IV. Proposta di direttiva**

## Indice analitico

**IN SINTESI**

**INTRODUZIONE**

**I. I SERVIZI DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NEL MERCATO INTERNO**

**A. Verso un mercato europeo dei servizi**

1. Una grande diversità di servizi
2. Uno sviluppo graduale dei mercati
3. Uno sviluppo a geografia variabile
4. Uno sviluppo indispensabile dei servizi transfrontalieri

**B. L'assetto giuridico attuale del mercato interno**

**II. NECESSITÀ DI UN MECCANISMO CHE GARANTISCA LA TRASPARENZA NORMATIVA**

**A. Le prospettive dell'attività normativa negli Stati membri**

1. La mobilitazione prenormativa negli Stati membri
2. Nuove esigenze normative
   *a) Le esigenze di nuova tutela*
   *b) L'esigenza di alleggerire le tutele esistenti*
3. Un movimento normativo di grande respiro e ripartito nel tempo
   *a) Un ampio spettro di regolamentazioni*
   *b) Un calendario elastico e molto ripartito nel tempo*

**B. I rischi per il funzionamento del mercato interno**

1. Rischi di nuova frammentazione del mercato interno
2. Rischi di inflazione normativa
3. Rischi di incoerenza

**III. IL MECCANISMO PER LA TRASPARENZA NORMATIVA SUGGERITO DALLA COMMISSIONE**

**A. Obiettivi**

**B. Impostazione generale**

1. L'esperienza maturata con i meccanismi di trasparenza vigenti
2. Il meccanismo proposto per realizzare una maggiore trasparenza

**C. Strumento giuridico**

**D. Campo d'applicazione**

1. Le normative sui servizi soggette all'obbligo di notifica
2. Le eccezioni

**E. Base giuridica**

**F. Sussidiarietà**

**IV. PROPOSTA DI DIRETTIVA**

## IN SINTESI

1. L'obiettivo della presente Comunicazione e dell'allegata proposta di direttiva del Consiglio è quello di stabilire, a livello comunitario, una procedura d'informazione e di consultazione sugli eventuali progetti di regolamentazione nel campo dei servizi della Società dell'informazione.

2. Nell'ambito della sua politica generale sulla Società dell'informazione, la Commissione intende predisporre un contesto giuridico che consenta anche ai nuovi servizi che affluiranno nella Società dell'informazione di beneficiare delle opportunità offerte dallo spazio senza frontiere nel dovuto rispetto degli obiettivi fondamentali di interesse generale e tenendo conto dei fattori socio-culturali in gioco. Questi servizi saranno (o già sono) vari, numerosi e di vasta gamma; si tratterà in particolare di giornali elettronici, di servizi di teledidattica, di servizi sanitari e turistici a distanza, di vendita elettronica a distanza di beni e servizi, di servizi di scommesse a distanza, di giochi e di divertimenti interattivi, di svaghi a distanza, ecc. In via generale, l'insieme di questi servizi è contraddistinto da una duplice caratteristica: sono prestati a distanza, per via elettronica e rispondono ad una o più richieste individuali, emananti da un particolare destinatario del servizio di cui trattasi. Tenuto conto di quest'ultima caratteristica, si tratterà di servizi "interattivi" in quanto il prestatore reagirà alle domande particolari del destinatario e viceversa.

3. Lo spazio senza frontiere interne rappresenta un elemento fondamentale ai fini dello sviluppo dei servizi in parola, in quanto permetterà loro di attraversare le frontiere e di offrire ai cittadini nuove possibilità di comunicare o di ricevere informazioni; ai consumatori aprirà nuove forme affidabili di accesso ai beni o servizi mentre all'industria europea offrirà nuove potenzialità per rafforzare la sua capacità concorrenziale.

4. Lo sviluppo di questi nuovi servizi non avviene comunque attualmente in un vuoto giuridico, in quanto la normativa in tema di mercato interno, in particolare l'articolo 52 (libertà di stabilimento) e l'articolo 59 (libera circolazione dei servizi) del trattato nonché il diritto derivato, costituisce già una cornice giuridica di base. Tuttavia, le conclusioni delle molteplici attività avviate in materia a livello nazionale o comunitario (studi, rapporti e gruppi di riflessione) convergono sulla necessità di

adeguare le regolamentazioni nazionali applicabili ai servizi attuali per rispondere alle peculiarità dei nuovi servizi della Società dell'informazione; al tempo stesso prevedono un importante movimento normativo in tal senso. Infatti, dai nuovi servizi possono discendere rischi diversi da quelli che sono attualmente contemplati dalle vigenti regolamentazioni sui servizi tradizionali o sui servizi di telecomunicazione o di radiotelevisione. Occorrerà quindi modificare alcune regolamentazioni attuali sia per migliorare la tutela dell'interesse generale sia, al contrario, per alleggerirne la portata allorché la loro applicazione non sia giustificata. L'intensa mobilitazione intorno al tema della Società dell'informazione sta inoltre proprio a dimostrare che ci si trova alla vigilia di un importante movimento normativo.

5. In mancanza di coordinamento a livello comunitario, tutto porta a credere che le nuove regolamentazioni saranno diverse da uno Stato membro all'altro, in quanto ciascuno di essi sarà animato da una preoccupazione sua propria, che scaturisce da una diversa percezione degli obiettivi di interesse generale da perseguire. Ne discende che la futura attività normativa potrebbe portare alla riframmentazione del mercato interno, ossia all'introduzione di nuovi ostacoli ingiustificati o eccessivi alla libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri e di nuovi ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, con conseguenti gravi effetti addizionali a livello comunitario come l'eccessiva regolamentazione o la statuizione di norme incoerenti tra esse.
In pari tempo, vista la dimensione transfrontaliera dei nuovi servizi, c'è il rischio che iniziative nazionali isolate e scoordinate non riescano a tutelare i legittimi interessi generali e si prestino ad essere aggirate, specialmente attraverso le delocalizzazioni e il c.d. "forum-shopping" degli operatori interessati.

6. Per prevenire quindi questa temuta riframmentazione del mercato interno e anche per perseguire più incisivamente obbiettivi generali meritevoli di tutela è evidente che occorre coordinare a livello comunitario la futura elaborazione normativa. Per realizzare questo coordinamento sarebbe prematuro proporre a livello comunitario un'armonizzazione estensiva e esaustiva del diritto sostanziale applicabile ai servizi della Società dell'informazione (tale discorso, naturalmente, non riguarda i settori che già sono oggetto di una specifica disciplina comunitaria, come quello delle telecomunicazioni). Infatti, la forma, la natura e il futuro sviluppo dei nuovi servizi non sono noti con precisione sufficiente per poter stabilire se sia opportuna questa

armonizzazione nel mercato interno e quale debba esserne il contenuto. Di conseguenza, la Commissione propone piuttosto di addivenire ad un coordinamento delle future regolamentazioni mediante una procedura d'informazione, di consultazione e di cooperazione amministrativa.
Ciò non esclude ovviamente che possano essere avviati lavori in settori ben specifici per studiare l'eventuale necessità di interventi comunitari a tutela di determinati obiettivi d'interesse generale.

7. È da notare che lo stesso identico obiettivo (istituire una procedura di coordinamento) è perseguito dalla direttiva 83/189/CEE, del 28 marzo 1983, in relazione ai progetti di norme applicabili alle merci. L'esperienza acquisita in oltre 10 anni di lavori di attuazione della direttiva sta a dimostrarne l'efficacia, in quanto essa rappresenta finora il più incisivo meccanismo di trasparenza normativa. La cooperazione amministrativa da essa predisposta nonché le procedure da essa previste corrispondono perfettamente alle esigenze attuali in materia di servizi della Società dell'informazione. Di conseguenza, la Commissione propone di ampliarne il campo di applicazione in modo che possa essere operativa di effetti anche in ordine ai progetti di normative sui servizi della Società dell'informazione.

8. L'allegata proposta di direttiva persegue i seguenti obiettivi:
   - *promuovere il buon funzionamento del mercato interno, prevenendo in special modo l'insorgere di nuovi ostacoli* attraverso la reciproca informazione degli Stati membri tra loro e tra loro e la Commissione. La reciproca informazione consentirà, a seconda dei casi, vuoi di prevenire l'emergere di regolamentazioni nazionali incompatibili coi principi della libera circolazione dei servizi e della libertà di stabilimento, vuoi di valutare, ove la prevista regolamentazione nazionale possa erigere nuove frontiere giuridiche motivate dall'intento di tutelare interessi generali meritevoli di protezione, se occorrerà adottare nuovi provvedimenti comunitari per superare queste frontiere;
   - *garantire una più efficace tutela degli interessi generali* prevedendo in anticipo l'esigenza di interventi comunitari che garantiscano un livello di tutela adeguato e equivalente tra gli Stati membri. Infatti, i motivi particolari che possono indurre un determinato Stato membro a prendere determinate misure legislative o regolamentari possono essere condivisi

anche dagli altri Stati membri, per cui la risposta potrebbe essere più efficace attraverso provvedimenti coordinati a livello comunitario;

- *legiferare meglio e ridurre la necessità di ricorrere a nuove regolamentazioni comunitarie* attraverso una più efficace applicazione del trattato, in particolare degli articoli 52 e 59, e del diritto comunitario derivato, nonché attraverso una più stretta collaborazione fra Stati membri. A tale riguardo un meccanismo che garantisca la trasparenza fornirebbe un contributo significativo, in quanto permetterebbe, a monte, di prevenire o limitare l'adozione di normative nazionali che potrebbero in seguito portare ad una regolamentazione comunitaria intesa a farle proprie senza che ve ne sia necessità effettiva;
- *facilitare la cooperazione amministrativa* nella fase dell'elaborazione delle normative, incitando il legislatore nazionale ad informarsi presso le altre amministrazioni nazionali in merito alla situazione esistente negli altri paesi membri; questo gli consentirebbe di non legiferare isolatamente, trascurando l'esperienza di altri ordinamenti e gli effetti che le sue iniziative legislative avrebbero sui prestatori e destinatari di servizi stabiliti negli altri Stati membri;
- *contribuire alla stabilità del contesto normativo*, limitando anzitutto il rischio di risposte legislative imprevedibili ed evitando, in secondo luogo, i rischi di una fase di incertezza normativa dovuta a procedimenti di infrazione contro gli Stati membri per violazione dei loro obblighi comunitari e, infine, permettendo agli operatori, ai consumatori e alle autorità nazionali competenti di avere maggiori informazioni e di apportare il loro contributo nella stesura dei progetti di regolamentazione che possono incidere sui loro interessi.

9. Verrebbero assoggettati al meccanismo di trasparenza i progetti di norme nazionali relative all'accesso ai servizi e al loro esercizio ove si tratti di servizi che siano prestati a distanza, per via elettronica e su domanda individuale di un determinato destinatario di servizi (elemento "interattivo"), mentre ne verrebbero esclusi tutti i progetti di norme nazionali intese a dare attuazione a direttive comunitarie emanate o da emanare.

10. Nella misura del possibile il meccanismo di trasparenza dovrà essere integrato dalla cooperazione legislativa e amministrativa a livello internazionale, con la finalità di porre in essere un assetto normativo più vasto, stabile e coerente.

11. Il proposto meccanismo di trasparenza fa proprie le procedure previste dalla direttiva 83/189/CEE:

- *una procedura d'informazione* sui progetti di regolamentazione relativi ai servizi quali sono stati definiti più sopra: gli Stati membri dovrebbero comunicare alla Commissione qualsiasi progetto di norma applicabile ai servizi della Società dell'informazione. La Commissione trasmetterà l'informazione a tutti gli altri Stati membri affinché possano prendere conoscenza delle iniziative promosse a livello nazionale;
- *una procedura di consultazione*: dopo la comunicazione del progetto di regolamentazione è previsto un periodo iniziale di status quo della durata di 3 mesi, nel corso del quale gli Stati membri e la Commissione possono intervenire per formulare osservazioni o pareri circostanziati (in quest'ultimo caso lo status quo diventa di 6 mesi); la stessa Commissione può anche dichiarare che una proposta di armonizzazione sarà presentata in futuro o che ha già proposto misure di armonizzazione (in tal caso lo status quo complessivo è di 12 mesi fino a un massimo di 18);
- *un comitato*: il comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, già previsto dalla direttiva 83/189/CEE, consentirà alle amministrazioni di stimolare il dialogo tra i legislatori degli Stati membri e di promuovere la cooperazione amministrativa. In una situazione in cui molti Stati membri abbiano avviato lavori di riflessione sull'assetto normativo da dare ai nuovi servizi, il comitato rappresenterebbe il forum più adeguato per la consultazione fra amministrazioni.

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

**La trasparenza normativa nel mercato interno dei servizi della Società dell'informazione**

---

19

# INTRODUZIONE

La politica della Commissione con riguardo alla Società dell'informazione è stata definita nel piano d'azione dal titolo "Verso la Società dell'informazione in Europa: un piano d'azione"[1]. Nel contesto della politica generale sulla Società dell'informazione, la Commissione ha stabilito, nel marzo del 1995[2], la politica normativa che essa seguirà in materia di servizi della Società dell'informazione, di quei servizi cioè che saranno veicolati sulle autostrade dell'informazione. Infatti, ai consumatori sarà offerta una vasta gamma di nuovi servizi interattivi come, ad esempio: giornali elettronici, servizi di istruzione e teleconsulenze legali e mediche, servizi di turismo a distanza, compravendita elettronica di beni e servizi, telescommesse, giochi interattivi, servizi di svaghi ed altri ancora.
Questi servizi si distinguono, in generale, per la duplice caratteristica di essere prestati a distanza, per via elettronica, e di rispondere, ad una o più domande individuali, provenienti da un particolare destinatario di servizi. A motivo di quest'ultima caratteristica, si tratterà di servizi "interattivi", in quanto il prestatore potrà reagire alle richieste particolari del destinatario e viceversa. Di conseguenza questi servizi, che noi chiameremo "servizi della Società dell'informazione", saranno diversi da quelli forniti dalla radiotelevisione in quanto, grazie all'interattività, il consumatore può accedervi, manipolarli, sceglierli, controllarne il contenuto affinché rispondano ai suoi desiderata. Si distinguono inoltre dalle prestazioni di servizi professionali tradizionali - che abitualmente sono forniti previo spostamento del prestatore o del destinatario (come nel caso dei servizi sanitari, delle consulenze legali o dell'istruzione) - per il fatto di essere prestati a distanza e per via elettronica. Le finalità di ordine socio-culturale ed economico di questa nuova gamma di

---

1 *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, COM(94)347 def., Bruxelles, 19 luglio 1994. Il piano d'azione ha fatto seguito al Consiglio europeo di Corfù che aveva sottolineato la necessità di predisporre un "contesto regolamentare chiaro e stabile" per la Società dell'informazione, invitando al tempo stesso la Commissione a predisporre, non appena possibile, il programma dei provvedimenti occorrenti a livello comunitario per completare l'assetto normativo. In precedenza, il rapporto che in fatto di Società dell'informazione aveva predisposto il Gruppo di alte personalità, presieduto dal sig. Bangemann, sottolineava quanto fosse importante adottare un approccio legislativo unitario, al tempo stesso coerente, pertinente e sufficientemente elastico per poter evolvere insieme alle nuove tecnologie ed ai nuovi mercati.*

2 *"I servizi dell'informazione - Predisposizione di un contesto regolamentare". Comunicazione dei Commissari europei Bangemann, Oreja e Monti, del 22 marzo 1995. Cfr anche motivazione della proposta di direttiva che modifica la direttiva 89/552/CEE, doc. COM(95)86 def. del 31.05.1995, pag. 27.*

servizi sono chiare: essi consentiranno di offrire ai cittadini nuove possibilità per comunicare e ricevere informazioni senza considerazioni di frontiera o di distanza, costituiranno un settore economico dinamico e saranno la principale "ragion d'essere" (oltre allo sviluppo dei servizi di telecomunicazione propriamente detti) dell'ulteriore sviluppo delle reti e delle tecnologie dell'informazione nell'Unione europea. Le loro implicazioni per la costruzione europea sono altrettanto evidenti in quanto, per il fatto di sopprimere le distanze, questi servizi consentiranno di realizzare un'unione sempre più stretta tra i popoli e di stabilire sempre più intense relazioni tra gli Stati membri dell'Unione.

In tale contesto, lo spazio senza frontiere interne costituito dal mercato unico è un elemento chiave per il successo della Società dell'informazione, in quanto gli elevati investimenti che sono necessari per sviluppare i relativi servizi saranno decisi soltanto ove sarà possibile realizzare economie di scala, individuare precisi mercati e distribuire i servizi nell'Europa intera. È solo così che dei mercati potenziali, che sarebbero eccessivamente ristretti per essere remunerativi a livello di un solo paese, potrebbero diventare interessanti in quanto accessibili a livello di tutti gli Stati membri.

L'approccio normativo che la Commissione intende seguire in relazione ai servizi in questione mira precisamente a rispondere a queste finalità di chiarezza, certezza e coerenza giuridica. La Commissione ritiene in proposito che sarebbe prematuro e rischioso voler stabilire, nella fase attuale, una normativa comunitaria estesa e minuziosa in ordine ai nuovi servizi, in quanto, tenuto conto del fatto che né la loro forma, né la loro natura, né il loro ulteriore sviluppo sul mercato sono ancora precisi, neppure i bisogni ed i problemi che potrebbero giustificare l'azione comunitaria sono ancora sufficientemente noti. Va comunque notato che non sussiste attualmente un vuoto giuridico, in quanto il quadro di riferimento è già offerto dal diritto comunitario e in particolare dalle norme sul mercato interno.

Ciò non significa affatto che si debba restare passivi. È infatti ormai chiaro che il futuro sviluppo della Società dell'informazione sarà accompagnato da nuove normative a livello nazionale al fine di adeguare l'attuale contesto giuridico. Ove questo nuovo movimento normativo non venisse coordinato a livello comunitario, gli effetti potrebbero essere la riframmentazione dello spazio senza frontiere, l'inflazione o l'incoerenza normativa, con conseguenti gravi pregiudizi sia per l'ulteriore sviluppo dei servizi della Società dell'informazione che per il perseguimento e la tutela degli obbiettivi di interesse generale rilevanti in questo ambito.

È per far fronte a questi rischi che la Commissione ha deciso che una delle iniziative prioritarie a livello comunitario consisterà nell'organizzare il futuro movimento normativo,

proponendo un preciso meccanismo che consenta di garantire la trasparenza dei futuri progetti di regolamentazione nazionale e di assicurarne la compatibilità con i principi dello spazio senza frontiere interne e con le altre finalità che la Comunità persegue.
Ciò non significa che la Commissione non presenterà altre iniziative specifiche; anzi, essa ha già chiaramente preso in considerazione questa ipotesi in quanto, da un lato, ha deciso che le future iniziative regolamentari a livello comunitario dovranno essere ancorate al contesto giuridico del mercato interno ed essere coerenti con la normativa in vigore e, dall'altro, ha lanciato lavori preparatori di analisi o di consultazione su questioni specifiche già individuate con sufficiente chiarezza. Per esempio, la Commissione ha adottato tre Libri verdi: quello su "*Il diritto d'autore ed i diritti connessi nella Società dell'informazione*"[3], il Libro verde sulla tutela giuridica dei segnali criptati e quello sulle comunicazioni commerciali nel mercato interno, i quali sono attualmente o sono stati oggetto di approfondite consultazioni. Sono inoltre in preparazione altri due Libri verdi, uno intitolato "Vivere e lavorare nella società dell'informazione: precedenza alla dimensione umana" e uno sullo sviluppo dei nuovi servizi audiovisivi che affronterà il problema della tutela di alcuni obbiettivi di interesse generale, segnatamente la protezione dei minori, la promozione del pluralismo culturale e linguistico e lo sviluppo dei nuovi servizi.
Il meccanismo di trasparenza normativa qui proposto va quindi considerato un'importante tappa nella strutturazione del contesto giuridico della Società dell'informazione, nell'intento di garantire che il settore dei servizi possa beneficiare opportunamente dello spazio senza frontiere. Esso è parte integrante di una organica strategia volta a garantire uno sviluppo armonioso della Società dell'informazione che tenga conto di una pluralità di obbiettivi di interesse generale, in particolare i grandi problemi che investono la società e la cultura.

Ma il meccanismo di trasparenza si connota anche per un altro aspetto fondamentale: quello di essere uno strumento che consente alla Comunità di intervenire in modo più organico ed incisivo nel dibattito e nella soluzione delle questioni che investono gli aspetti normativi della Società dell'informazione nel contesto della cooperazione internazionale.

---

3 *COM(95)382 def. del 19 luglio 1995.*

# I. I SERVIZI DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NEL MERCATO INTERNO

Lo sviluppo dell'assetto regolamentare della Società dell'informazione è strettamente legato all'ulteriore mercato dei servizi. Conviene già osservare in proposito che siamo alla vigilia di un significativo sviluppo del mercato dei servizi in Europa (A) e che un contesto giuridico di base già esiste (B).

## A. Verso un mercato europeo dei servizi

Le nuove normative nazionali dipenderanno in ampia misura dall'ulteriore sviluppo del mercato dei servizi nella Società dell'informazione. A misura che questi ultimi arriveranno sul mercato e degli effetti che avranno sull'opinione pubblica emergeranno nuove esigenze a livello normativo. È quindi indispensabile che vengano in primo luogo individuate le principali caratteristiche dello sviluppo del mercato dei nuovi servizi che potrebbero avere riflessi a livello normativo.

### *1. Una grande diversità di servizi*

Potrebbero far parte della Società dell'informazione tutti i servizi attualmente noti e sviluppati, nonché la vasta gamma di nuovi servizi che si avvalgono di nuove possibilità. Il denominatore comune dell'insieme dei servizi della Società dell'informazione è da ravvisarsi nel particolare ruolo che svolge il consumatore finale e più precisamente nel fatto che il marketing, la vendita o la prestazione del servizio al consumatore avviene a distanza, per via elettronica e dietro sua richiesta individuale.

Tenuto conto di questi elementi chiave, la gamma di servizi proposti dalla Società dell'informazione è immensa. Il ventaglio dei servizi già offerti sul mercato o in programma si allarga a numerosissimi settori. Quanti già operano nei settori più innovativi o in quelli più tradizionali (sanità, istruzione, pubblicazioni, beni di consumo, ecc.) hanno cominciato a valutare e sfruttare le opportunità che offre l'interattività elettronica diretta nelle relazioni con i consumatori. Alla luce delle analisi attuali[4], possiamo menzionare a

---

[4] *Si vedano, ad esempio:*

*EUROPEAN INFORMATION TECHNOLOGY OBSERVATORY (OETI), "European Information Technology Observatory 95", Germania, 1995; ABRIL, LAURENT ET AL., "Développement d'un environnement multimédia en Europe: Besoins pour le développement d'un Environnement Multimédia fondé sur les Infrastructures de Télécommunications et les Réseaux de Télévision par Câble", Relazione finale della DG XIII della Commissione europea, DEVOTECH Consiglio e ANALYSIS, gennaio 1995; EUROPEAN IT INDUSTRY ROUND TABLE, "Multimedia in the Fourth Framework Programme", Workshop report, Bruxelles, 1° giugno 1994; MINISTRY OF POSTS AND TELECOMMUNICATIONS, "Reforms toward the*

titolo esemplificativo i servizi già disponibili sul mercato o programmati nei seguenti settori:

- *la compravendita elettronica*: spesso denominata, in modo confuso e scorretto, "teleshopping" o "sistema di acquisto elettronico", la compravendita elettronica consente al consumatore di ordinare i prodotti voluti per mezzo della televisione o del computer;
- *l'istruzione a distanza o "teledidattica"*: l'istruzione a distanza verrebbe fornita in maniera interattiva attraverso un supporto audiovisivo che consentirebbe allo studente di rispondere alle domande, di scegliere delle alternative e di ottenere un'immediata valutazione;
- *le pubblicazioni elettroniche/servizi d'informazione*: rientra in questo settore una vasta gamma di servizi come le informazioni, i bollettini meteorologici, le banche dati in linea, ecc. Per servizi come informazioni sui viaggi o calendari di manifestazioni, la compravendita elettronica consente spesso di fare direttamente le prenotazioni;
- *i servizi professionistici per via telematica*: alcuni servizi resi a distanza da professionisti, come la teleconsultazione medica e la teleconsulenza giuridica, consentono al professionista prescelto di assistere, dalla propria sede di lavoro, il cliente a domicilio, con totale interattività tra i due;
- *homebanking*: i clienti possono ottenere i dati relativi ai loro conti ed effettuare operazioni finanziarie direttamente e a distanza attraverso la rete;
- *svaghi in linea*: si tratta di servizi quali il videogioco in linea o il video su richiesta, che permettono al consumatore di ordinare un determinato programma o film in qualsiasi momento e di visionarlo sullo schermo manipolandone il contenuto (dal riavvolgimento rapido della bobina alle manipolazioni più estreme).

La gamma dei servizi previsti attualmente è comunque soltanto la punta dell'iceberg. Le caratteristiche comuni ai servizi in parola consistono infatti in vantaggi dotati d'ubiquità, nel senso che possono virtualmente avvantaggiare tutti i servizi esistenti:

---

*Intellectually Creative Society of the 21st Century, Program for the Establishment of High-Performance Info-Communications Infrastructure", Giappone, 31 maggio 1993; ZENITH MEDIA, "New Interactive Media: The Practical Guide", Zenith Media, aprile 1995; AFTEL, "La télématique française en marche vers les autoroutes de l'information", Les Editions du Téléphone, Parigi, 1994; BRETON, THIERRY, "Les téléservices en France: Quels marchés pour les autoroutes de l'information?", Rapport officiel au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et au Ministre des Entreprises et du Développement économique", JOUVE, Parigi, 1994; INSTITUT MULTIMÉDIAS, "Multimedias made in USA", Séminaire Multimédias, Parigi, marzo-aprile 1995;*

1. *La maggiore prossimità del consumatore*: quest'ultimo può essere raggiunto là dove si trova e ricevere informazioni, fare acquisti, ricevere determinati prodotti o servizi, in brevissimo tempo, evitando la perdita di tempo ed i vincoli propri del servizio tradizionale.
2. *La reazione diretta del consumatore*: visto che le relazioni e lo scambio di informazioni tra il destinatario ed il prestatore possono essere molto più intensi, il prestatore potrà acquisire una maggiore conoscenza del profilo del cliente di cui trattasi e personalizzare l'offerta.
3. *La portata universale istantanea e l'internazionalizzazione del mercato geografico*: poiché la distanza fisica è irrilevante nel collegamento in linea, il prestatore di servizi può raggiungere, con la stessa facilità, sia il cliente che abita nella strada vicina che quello che abita in un altro continente.

Qualsiasi elenco o classificazione dei servizi si volesse tentare sarebbe per definizione artificiale, lacunoso e del tutto provvisorio, in quanto necessariamente basato su mercati, prodotti, servizi e realtà economiche che potrebbero cambiare domani. Le previsioni in merito al volume dei vari servizi che la Società dell'informazione potrebbe offrire in avvenire sono infatti continuamente aggiornate. In funzione della loro finalità è possibile stabilire categorie diverse ad esempio sulla base delle caratteristiche applicative (attività professionale, consumo, istruzione, sanità, ecc.) o sulla base del tipo di supporto (PC, TV, ecc.), ovvero sulla base del mezzo di distribuzione (satellite, cavo, telefono, telefono senza fili, via terrestre, rame/fibra, CD-ROM, chioschi interattivi[5], Internet[6], ecc.). Nessuna di queste classificazioni è tuttavia soddisfacente, né potrà essere durevole, tenuto conto del fatto che attualmente non si possono ancora intravvedere limiti precisi alle potenzialità offerte dalla Società dell'informazione di domani.

*Sul piano normativo*, la prima conclusione da trarre è che la gamma dei settori da disciplinare sarà necessariamente altrettanto ampia che quella dei settori economici.

---

5 *Computer con pubblico accesso, generalmente specifici ad una sola società, che offrono l'accesso all'informazione con possibilità di scelta, sotto il controllo dell'utente. Possibilità di videoconferenza diretta con un "esperto" dal chiosco.*

6 *Sistema aperto, senza proprietario fisso, basato sulla rete ARPANET, ordinato inizialmente dal Ministero della Difesa americano nel 1969. Gestito attualmente dall'ANS (Advanced Network & Services), il sistema accoglie oggi oltre 4 milioni di utenti e fornisce almeno un ingresso E-mail (posta elettronica) a 30-40 milioni di persone in oltre 160 paesi. In alcune parti d'Europa, il numero di utenti della rete è aumentato di oltre il 1000 % negli ultimi tre anni.*

2. *Uno sviluppo graduale dei mercati*

La Società dell'informazione non nascerà certo da una specie di "big bang". Benché le potenzialità sembrino vastissime, i servizi della Società dell'informazione emergono soltanto gradualmente. Oggi, sono continuamente messe a punto e sperimentate nuove applicazioni (come il teleshopping, il telebanking, la teledidattica, il video a richiesta, ecc.) e vengono lanciati dappertutto nel mondo progetti pilota, finanziati da fonti private. Il motivo di questo sviluppo graduale è da ravvisarsi nel tempo che occorre al prestatore di servizi per far fronte a molteplici sfide, quali in particolare:

- *attirare il consumatore*: occorrerà superare la resistenza ai cambiamenti, in particolare nel caso dei servizi destinati ai gruppi di consumatori meno al corrente delle nuove tecnologie (ad es.: le vecchie generazioni rispetto alle nuove, il mercato di massa rispetto agli utenti professionali);
- *trovare i mezzi di pagamento*: i servizi potranno svilupparsi soltanto allorché verranno messi a punto meccanismi di pagamento che consentano di facilitare la remunerazione elettronica diretta. È per questo motivo che trovano più rapido sviluppo quei servizi la cui remunerazione è la più semplice (ad es.: servizi forniti su reti chiuse);
- *trovare e sviluppare applicazioni di tecnologie sfruttabili commercialmente*: i servizi basati sulle tecnologie più avanzate troveranno pieno sviluppo allorché la loro utilizzazione diverrà commercialmente remunerativa o così ampiamente disponibile che il consumatore sarà disposto a pagare il prezzo richiesto per ricevere il nuovo servizio;
- *ripensare la distribuzione*: se il prodotto di cui trattasi dovrà essere trasportato fisicamente o se un determinato servizio dovrà essere prestato manualmente, occorrerà mettere a punto un nuovo sistema di distribuzione all'altezza dei vantaggi offerti, in termini di rapidità e di prossimità, dai servizi della Società dell'informazione;
- *superare gli ostacoli di ordine normativo*: l'inadeguatezza del contesto giuridico nazionale (punto sul quale si tornerà più avanti) renderà lo sviluppo dei servizi addirittura impossibile, in alcuni casi e, in numerosi altri, lo renderà costoso, a motivo dell'incertezza giuridica o della necessità di reperire nicchie legislative favorevoli.
- *definire le norme in tema di responsabilità degli operatori:* occorrerà differenziare gli obblighi a carico dei fornitori di reti di servizi in linea o di reti cablate da quelli

a carico dei fornitori di servizi ed editori delle opere (contenuti) e dettare le regole etiche che questi ultimi devono osservare.

Le opportunità e gli obiettivi sono in continua evoluzione e, al tempo stesso, sono percepiti diversamente dagli operatori dei vari settori economici, per cui è impossibile stabilire esattamente, nel momento attuale, quali combinazioni applicazioni/tecnologie troveranno un mercato remunerativo e a quale livello esattamente sarà remunerativo. Le prime applicazioni sono e saranno quelle che si prestano ad essere adatte in modo semplice e poco costoso (ad es.: editoria elettronica, notizie interattive personalizzate, telemarketing, ecc.), o quelle che sono le più vantaggiose per il consumatore (ad es.: teleshopping, servizi finanziari in linea, teledidattica, servizi sanitari a distanza, video a richiesta, ecc.). Col tempo, tuttavia, un numero sempre più grande di servizi "tradizionali" saranno modernizzati e modellati e al tempo stesso altri servizi, totalmente nuovi, saranno messi a punto.

*A livello normativo*, tenuto conto dello sviluppo progressivo del mercato, è evidente che le nuove regolamentazioni saranno anch'esse progressive e che saranno introdotte a tappe.

### 3. *Uno sviluppo a geografia variabile*

A livello dell'Unione europea è da attendersi che il livello di sviluppo dei servizi della Società dell'informazione sarà diverso da uno Stato membro all'altro, e questo per i seguenti motivi:

- *differenze tra Stati membri quanto all'intensità della diffusione delle tecnologie dell'informazione*, come indicato in via generale dal grafico qui appresso attraverso il quoziente TI[7] (il paese col quoziente più basso avrebbe teoricamente il tasso di diffusione più elevato sia in termini di computer e telecomunicazioni che in termini di livello dell'attività economica);
- *differenze tra Stati membri quanto allo sviluppo dei mercati delle tecnologie dell'informazione*. Tenuto conto che i mercati nazionali non possono evolvere alla

---

[7] *Quoziente TI = (OE + PM + CP + PC + TP + FM + PG)/(PNL*Host*NSF). OE rappresenta le spese complessive in attrezzature di ufficio nel 1990 (in dollari); PM rappresenta il numero di missive distribuite nel 1990; CP rappresenta il numero di nuovi abbonati ai telefoni cellulari nel 1994; PC rappresenta il numero di computer in servizio nel 1993; TP rappresenta il numero di telefoni in servizio nel 1994; FM rappresenta il numero di fax in servizio nel 1992; PG rappresenta il numero di pagers in servizio nel 1992; PNL è il prodotto nazionale lordo per abitante nel 1995 (calcoli estimativi in dollari); Host rappresenta il numero di computer collegati a Internet nell'ottobre del 1994; NSF rappresenta il numero delle entrate e delle spese nette dell'NSF nel 1994, espresso in milioni.*

stessa velocità, le differenze fra gli Stati membri si attenueranno in alcuni casi, mentre aumenteranno in altri[8];

- *differenze tra gli Stati membri quanto ai tipi di servizi che si svilupperanno*, e ciò a motivo delle divergenti caratteristiche attuali dei mercati, dovute a fattori di ordine storico, socio-politico, demografico, geografico o tecnologico. Differenze nelle caratteristiche dei mercati di base sono già evidenti in alcuni Stati membri (ad es.: maggiore interesse per i servizi Minitel in Francia e maggiore interesse per i servizi avanzati di televisione via satellite del Regno Unito) e nell'infrastruttura dell'informazione disponibile (ad es.: uso divergente della distribuzione via cavo e della rete di telecomunicazioni, come emerge qui appresso attraverso la penetrazione dei collegamenti via Internet).

Quoziente TI[9]



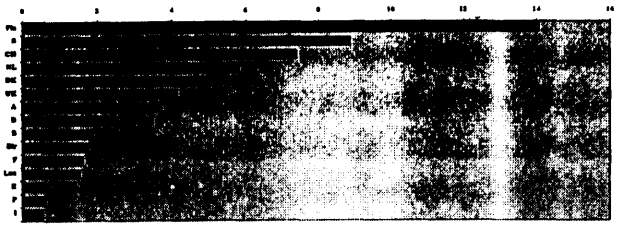
Collegamento Internet per popolazione di 1000 utenti[10]

---

8 *Cfr. tabella del tasso di sviluppo delle tecnologie dell'informazione per regione 1990-1994 in OETI, cit., pag. 357.*

9 *ARNUM, ERIC, "Internet Cross-Subsidiation: Traffic, Spending and Government Spending on the Internet. A close-up study of the commercialisation of the Internet and the growth of the NSFsnet Backbone Service from January 1993 to January 1995", Report to the Commission of the European Communities, 1995*

10 *Fonte: Società Internet, Observatoire Européen de l'Audiovisuel.*



*A livello normativo*, lo sviluppo a geometria variabile dei servizi sarà molto probabilmente all'origine di differenti approcci a livello nazionale.

4. *Uno sviluppo indispensabile dei servizi transfrontalieri*

I servizi della Società dell'informazione sono diversi dai servizi "tradizionali" in quanto possono essere forniti senza tener conto della distanza tra i consumatori ed il fornitore. Per lo sviluppo dei servizi della Società dell'informazione sarà essenziale utilizzare al massimo il carattere transfrontaliero a causa della combinazione dei seguenti fattori:

- *raggiungere la massa critica e diminuire i costi di immissione sul mercato*: se coi servizi "tradizionali" i vantaggi legati alla prestazione di servizi e agli scambi di beni transfrontalieri nell'ambito di un mercato geograficamente più vasto spesso non vengono sfruttati a motivo del costo delle operazioni (tempo, trasporto, distribuzione, raccolta di informazioni, ecc.), i servizi della Società dell'informazione, per il fatto di sopprimere le distanze, consentono di ridurre notevolmente i costi anzidetti (in funzione della necessità o meno di consegnare i prodotti di cui trattasi o di affrontare spese di interpretazione, ecc.);
- *rispondere alle domande specializzate e privilegiare i mercati riservati*: grazie all'interazione tra il prestatore di servizi ed il consumatore individuale, il primo può trarne vantaggi a livello concorrenziale in quanto può rispondere, nel modo più preciso possibile, ai desiderata del consumatore individuale. Ne consegue che quest'ultimo si attende sempre più di poter trovare prodotti o servizi che rispondano esattamente alle proprie esigenze. Ciò significa che per il prestatore di servizi la specializzazione e la personalizzazione diventeranno sempre più importanti. In generale, i piccoli prestatori dovranno esplorare il mercato geografico globale al fine di formarsi dei segmenti di mercato che siano economicamente remunerativi. A loro volta i prestatori più importanti - quelli attivi in mercati di prodotti e servizi più standardizzati - potrebbero offrire un livello di personalizzazione più elevato ove i servizi resi siano altamente adattabili (ad es.: servizi d'informazione o di istruzione); nel caso di servizi che presentano caratteristiche relativamente fisse (video su richiesta o compravendita elettronica, ecc.) per attirare il consumatore è necessario che il ventaglio di servizi offerti sia più ampio. In tutti questi casi, è assolutamente indispensabile che venga coperto un mercato geografico più esteso;
- *unificare i segmenti di mercato al di là delle frontiere*: la Società dell'informazione ha cominciato a svilupparsi in tutti gli Stati membri, ma più particolarmente in

alcuni segmenti di popolazione (ad es.: nuove generazioni comparate alle vecchie generazioni, utenti professionali comparati agli utenti privati, ecc.). Ne consegue che, da un lato, la nazionalità del mercato importa meno del segmento di mercato e che, dall'altro, per poter raggiungere un mercato talmente vasto da rendere la fornitura dei servizi commercialmente remunerativa, occorrerà raggiungere e unificare questi segmenti al di là delle frontiere nazionali.

Il consumatore sarà il primo a richiedere questi servizi transfrontalieri a motivo del loro positivo impatto:

- *accesso notevolmente facilitato a tutti i prodotti e servizi esistenti nell'Unione europea*: grazie alla sostanziale riduzione dei costi di ricerca dei prodotti e dei servizi all'interno dell'Unione, mercati già in passato inaccessibili a ragione della distanza geografica sono resi accessibili alla stessa stregua dei mercati nazionali;
- *riduzione del costo del servizio fornito*: poiché la concorrenza tra fornitori di servizi aumenterà, facilitando notevolmente il raffronto dei prezzi, questi ultimi riceveranno inevitabilmente una pressione al ribasso;
- *nuovi servizi più specializzati o personalizzati*: grazie al fatto che il mercato geografico sarà più esteso, i consumatori avranno la possibilità di ricollegarsi con servizi più specializzati e personalizzati (ad es.: servizi d'informazione o servizi di istruzione adeguati alle esigenze individuali del consumatore) e di beneficiare di una più grande scelta di nuovi prodotti e servizi.

*Al livello normativo*, dal momento che occorre che i servizi si sviluppino a livello transfrontaliero, è essenziale che lo spazio senza frontiere venga pienamente garantito.

## B. L'assetto giuridico attuale del mercato interno

Lo sviluppo del mercato europeo dei servizi non avviene attualmente in una situazione di vuoto giuridico. Il vigente diritto in materia di mercato interno offre già una cornice normativa di base. La piena ed effettiva applicazione dei principi della libertà di stabilimento (articolo 52 e seguenti del trattato), della libera circolazione dei servizi (articolo 59 e seguenti del trattato) e del diritto derivato consente fin da ora ai servizi della Società dell'informazione di fruire dei vantaggi offerti dallo spazio senza frontiere.

***L'articolo 59 del trattato***, che stabilisce il principio della libera prestazione dei servizi[11] è essenziale per facilitare ed incoraggiare l'apprestamento di una massa critica di servizi transfrontalieri che saranno diffusi dalle autostrade dell'informazione. Come si precisa nella "Comunicazione interpretativa della Commissione relativa alla libera circolazione transfrontaliera dei servizi"[12], questa libertà impedisce agli Stati membri di imporre provvedimenti restrittivi alla libera prestazione dei servizi provenienti da altri Stati membri. Infatti, a norma dell'articolo 59 del trattato e secondo la giurisprudenza della Corte, i servizi rientrano sotto il disposto della legge e sotto il controllo dello Stato membro di origine, ossia dello Stato in cui il prestatore è stabilito. A motivo del regime del paese d'origine e del principio del reciproco riconoscimento che ne discende, i prestatori di servizi della Società dell'informazione non saranno quindi obbligati ad applicare regimi differenti a seconda della destinazione finale dei servizi, altrimenti si verrebbe a negare puramente e semplicemente l'esistenza di uno spazio senza frontiere interne nell'ambito dell'Unione di quindici Stati. L'armonizzazione sarà tuttavia necessaria allorché l'applicazione della legge del paese che riceve il servizio sia giustificata da motivi di interesse generale[13]. In tal caso, infatti, si tratta di fissare tra tutti gli Stati membri un livello equivalente di tutela di un interesse generale onde appunto superare tale barriera giuridica.

Merita ancora sottolineare che un approccio incentrato sull'efficace applicazione dell'articolo 59 e del regime del paese d'origine (reciproco riconoscimento) ridurrà nella stessa misura il diritto derivato necessario. In numerosi casi, infatti, l'applicazione diretta dell'articolo 59 sarà sufficiente per impedire agli Stati membri di porre ostacoli alla libera prestazione dei servizi della Società dell'informazione. Soltanto quando una restrizione sia

---

11 *La nozione di servizio è definita dall'articolo 60 del trattato CE: "... ai sensi del presente trattato, sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.". Inoltre, l'articolo 59 precisa che il principio di libera circolazione si applica ai servizi transfrontalieri: "... le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono gradatamente soppresse ... nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione ...".*

12 *GU n. C 334 del 9 dicembre 1993.*

13 *Le restrizioni alla libera prestazione dei servizi possono, infatti, essere giustificate ma solo a determinate condizioni; le restrizioni discriminatorie non possono essere giustificate se non per i motivi previsti dall'articolo 56 del trattato e con riserva del controllo di proporzionalità; le restrizioni non discriminatorie possono essere motivate da imperativi di interesse generale. Comunque, qualsiasi provvedimento restrittivo deve essere proporzionato all'obiettivo perseguito (il provvedimento deve cioè essere adeguato e non andare oltre a quanto necessario al conseguimento del voluto obiettivo).*

giustificata alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia occorrerà eventualmente predisporre delle norme di diritto derivato. In altri termini, più l'applicazione dell'articolo 59 sarà rigorosa, meno occorrerà emanare disposizioni di carattere comunitario.

***L'articolo 52 del trattato*** si applica anche ai servizi della Società dell'informazione, in quanto esso garantisce ai fornitori dei servizi in parola il beneficio del diritto di stabilimento. Nel consegue che il fornitore di servizi della Società dell'informazione che si sia stabilito in un determinato Stato membro e che desideri stabilirsi in altri Stati membri non dovrebbe essere soggetto a restrizioni discriminatorie, né a restrizioni discriminatorie dissimulate, né, in alcuni casi, a restrizioni non discriminatorie.

***Il diritto derivato del mercato interno*** annovera già un certo numero di direttive che svolgeranno un importante ruolo nello sviluppo dei servizi della Società dell'informazione. Come tutte le direttive "mercato interno", lo scopo delle direttive in parola è quello di proteggere un interesse generale, nella misura necessaria alla soppressione degli ostacoli al mercato interno, stabilendo un livello di tutela equivalente tra tutti gli Stati membri.

Possiamo in particolare far menzione della recente *direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche nei confronti del trattamento di dati di carattere personale e alla libera circolazione dei dati*[14], direttiva che sta a dimostrare che l'instaurazione del mercato interno ha dato un ulteriore contributo alla tutela dei diritti fondamentali della Società dell'informazione, nella fattispecie il diritto alla vita privata. Anche se la portata della direttiva va ben oltre alla Società dell'informazione, la sua importanza è comunque rilevante ai fini dell'assetto giuridico della Società dell'informazione, in quanto la tutela dei dati di carattere personale è cruciale ai fini dello sviluppo dei servizi della società in parola. Al tempo stesso, la direttiva compie sostanziali progressi nel promuovere la fiducia dei cittadini nei nuovi servizi. A misura dello sviluppo della tecnologia dell'informazione, la Commissione esaminerà e proporrà quei nuovi provvedimenti che riterrà necessari. Merita anche menzionare, in tale contesto, la proposta di direttiva sulla tutela dei dati di carattere personale e della vita privata nel contesto delle reti numeriche di telecomunicazione, in particolare delle reti numeriche ad integrazione di servizi e delle reti

---

[14] *Adottata il 24 luglio 1995.*

mobili numeriche[15], direttiva che risolve la problematica specificamente legata alle reti di telecomunicazione numerica.

In fatto di proprietà intellettuale, numerose sono le direttive che avranno un ruolo determinante, in particolare la direttiva 91/250/CEE sulla tutela giuridica dei programmi per elaboratore[16]; la direttiva 92/100/CEE relativa al diritto di noleggio e di prestito e ad alcuni diritti connessi al diritto d'autore in materia di proprietà intellettuale[17]; la direttiva 93/83/CEE relativa al coordinamento di alcune norme in materia di diritto d'autore e diritti connessi applicabili alla radiodiffusione via satellite e alla ritrasmissione via cavo[18]; la direttiva 93/98/CEE relativa all'armonizzazione della durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi[19]. La direttiva 96/6/CEE, relativa alla tutela giuridica delle banche di dati[20], è parimenti essenziale e potrebbe servire da base per qualsiasi altra ulteriore iniziativa in merito agli aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi legati alla Società dell'informazione.

---

15 *Proposta modificata COM(94) 128 def. del 13.6.1994. Cfr. anche l'articolo 22, paragrafo 4, lettera d) della proposta di direttiva "sull'applicazione del regime di fornitura di una rete aperta alla telefonia locale", posizione comune del 12 luglio 1995 (GU n. C 281 del 25.10.1995, pag. 19).*

16 *GU n. L 122 del 7 marzo 1991, pag. 42. La direttiva riveste un'importanza particolare, in quanto i programmi per computer sono un elemento fondamentale per le autostrade dell'informazione. Ai sensi della direttiva, ai programmi di computer è concessa la tutela del diritto d'autore, in quanto sono considerati opere letterarie.*

17 *GU n. L 346 del 27 novembre 1992, pag. 61. Provvedimento con implicazioni significative in quanto fornisce un quadro normativo che potrebbe servire da precedente per vari nuovi servizi come il video a richiesta nelle sue diverse varianti.*

18 *GU n. L 248 del 6 ottobre 1993, pag. 15. La direttiva stabilisce norme comuni in materia di diritti d'autore, segnatamente per quanto attiene alla gestione collettiva dei diritti. Alcune disposizioni potrebbero essere accolte in proposte legislative, attinenti alla Società dell'informazione.*

19 *GU n. L 290 del 24 novembre 1993, pag. 9. La direttiva rappresenta uno dei pilastri dell'assetto normativo necessario per tutelare le opere e le prestazioni che saranno diffuse attraverso le autostrade dell'informazione.*

20 *GU n. L 77 del 27 marzo 1996, pag. 20. Adottata l'11 marzo 1996, la direttiva armonizza, da un lato, il diritto d'autore applicabile alla struttura delle banche di dati quale che sia la loro forma (in linea o fuori linea) ed introduce, dall'altro, un nuovo diritto dell'economia che tutela gli investimenti essenziali dei fabbricanti di banche di dati.*

*Il Libro verde sul tema "Il diritto d'autore e i diritti connessi nella Società dell'informazione"*[21] è la prima risposta alle analisi che hanno indicato nella proprietà intellettuale uno degli ambiti normativi fondamentali per fare emergere la Società dell'informazione. Infatti, grazie alla specificità della tecnologia numerica è possibile trasmettere e copiare numerosissimi dati con facilità di gran lunga maggiore rispetto all'ambiente analogico tradizionale, con conseguenti specifici rischi contro i quali occorre prendere adeguati provvedimenti di tutela, altrimenti sarà difficile assicurare che l'opera o la prestazione non venga copiata, trasformata o sfruttata all'insaputa e ai danni degli aventi diritto. Con il Libro verde si vuole lanciare un vasto dibattito al fine di poter stabilire la politica futura in questo campo.

*Il Libro verde sulla protezione giuridica dei servizi criptati nel mercato interno*[22] passa in rassegna i problemi che scaturiscono dalle disomogeneità fra le normative nazionali per la tutela di questi servizi contro la pirateria e i pericoli che ne derivano per il funzionamento del mercato interno, con particolare riferimento alla Società dell'informazione. Il documento vèntila la possibilità di un intervento comunitario precisamente inteso ad armonizzare le legislazioni in questo settore.

*Il Libro verde sulle comunicazioni commerciali nel mercato interno*[23] prende a sua volta in considerazione le varie forme di pubblicità, di marketing diretto, di sponsorizzazione, promozione delle vendite e pubbliche relazioni finalizzate a "spingere" i prodotti e i servizi e analizza le loro prospettive di sviluppo nella prospettiva dell'avvento della Società dell'informazione. Il documento esamina in che misura le normative nazionali - ancorché non discriminatorie - siano nondimeno idonee ad ostacolare il flusso transfrontaliero (specie su rete) di questo tipo di servizi e propone un metodo per valutare la proporzionalità di tali misure e migliorare il coordinamento di eventuali provvedimenti comunitari.

---

21 *COM(95) 382 def. del 19 luglio 1995.*

22 COM(96) 76 def., del 6 marzo 1996.

23 COM(96) 192 def., dell'8 maggio 1996.

*La proposta di direttiva in materia di contratti negoziati a distanza*[24] avrà, con riguardo alla tutela dei consumatori, una funzione di rilievo per alcuni dei nuovi servizi, in particolare per la compravendita elettronica.

Infine, la *direttiva 89/552/CEE nota col nome di "Televisione senza frontiere"*[25] garantisce la libera circolazione delle emissioni radiotelevisive che beneficeranno anch'esse delle infrastrutture per la diffusione transfrontaliera offerte dalle nuove tecnologie della Società dell'informazione. Tale direttiva disciplina i servizi televisivi "tradizionali" e i servizi quali il "pay-per-view" (vedi e paga) e la "near-video-on-demand". La proposta che qui si presenta non intende influenzare il dibattito in corso al Parlamento europeo e al Consiglio sulla revisione della direttiva (specialmente nella sua sfera di applicazione). Se la sfera d'applicazione della direttiva novellata dovesse includere certi nuovi servizi, questi servizi e i progetti di normative che li riguardano non saranno soggetti al meccanismo di trasparenza, giacché la notificazione preventiva non è una procedura che si applica alle normative nazionali che recepiscono le direttive comunitarie.

---

24 *Proposta di revisione, GU n. C 308 del 15 novembre 1993, pag. 18 e GI n. C 185 del 19 luglio 1995, pag. 4.*

25 *GU n. L 298 del 17 ottobre 1989. Proposta di revisione del 31.05.1995, doc. COM (95) 86 def.; proposta modificata, COM(96) 200 def. del 7 maggio 1996; posizione comune dell'8 luglio 1996 e Comunicazione della Commissione al PE, doc. SEC(96) 1292 sulla posizione comune.*

## II. NECESSITÀ DI UN MECCANISMO CHE GARANTISCA LA TRASPARENZA NORMATIVA

La necessità di un meccanismo di trasparenza è dettata dal movimento normativo che nei prossimi anni si svilupperà a livello nazionale per regolamentare i servizi della Società dell'informazione; ove questa attività normativa non fosse coordinata, si rischierebbe di compromettere l'unicità del mercato comunitario soprattutto per effetto della nuova frammentazione dello spazio senza frontiere.

Va inoltre rilevata la contraddizione che sussiste tra l'efficacia territorialmente limitata delle norme nazionali e la dimensione transnazionale dei nuovi servizi interattivi che, per ciò stesso, richiedono uno studio preventivo di ampio respiro e - soprattutto - una cooperazione a livello comunitario.

### A. Le prospettive dell'attività normativa negli Stati membri

Gli sviluppi dei servizi della Società dell'informazione faranno emergere nuove esigenze normative. I gruppi o comitati di riflessione che si sono costituiti negli Stati membri, nonché i molteplici rapporti e studi ufficiali avviati a livello nazionale o comunitario convergono tutti su questo punto: la Società dell'informazione richiede un'attività normativa di grande respiro tesa ad adeguare l'attuale assetto legislativo.

#### 1. La mobilitazione prenormativa negli Stati membri

In molteplici Stati membri sono stati già avviati lavori di riflessione onde analizzare e valutare le future esigenze sul piano normativo nel contesto della Società dell'informazione[26]. Queste numerose iniziative stanno a dimostrare quale sarà la portata

---

[26] *A titolo di esempio possiamo citare i seguenti studi: Thierry Breton: Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information? (Rapporto ufficiale al ministro di Stato, al ministro dell'interno e della sistemazione del territorio, nonché al ministro delle imprese e dello sviluppo economico, Francia, dicembre 1994); Jean-Marc Detailleur: Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédia (Rapporto al ministro delle comunicazioni Francia, dicembre 1994); Gérard Théry: Les autoroutes de l'information (Rapporto al primo ministro, Francia, luglio 1994); Industries culturelles et nouvelles techniques (Rapporto della commissione presieduta dal sig. Sirinelli, ministero della cultura e della francofonia); Prognos A.G.: Digitales Fernsehen-marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf (Studio elaborato su richiesta delle autorità bavaresi per i nuovi media, Monaco, gennaio 1995); Coudert Brothers: An Overview and Analysis of the Legal and Regulatory Barriers to the Take Off Multimedia Applications in Preparation for the Infrastructure Green Paper (Rapporto alla Commissione europea, dicembre 1994); The Danish Government Report on the Information Society year 2000; Actieprogramma Electronische Snelwegen "Van metafoor naar actie" (Documento ufficiale del governo dei Paesi Bassi, dicembre 1994); Wings to Human Ability (Rapporto ufficiale al governo svedese, agosto 1994); Titan: Etude du cadre réglementaire de la Communauté française pour le lancement d'expériences multimédia e workshop "Le contrôle des accès et des droits" (Belgio, novembre 1994 e gennaio*

della futura attività normativa in questo campo. Sulla scorta delle informazioni di cui la Commissione dispone, i lavori in corso possono essere sintetizzati come segue:

- ***Belgio***

Una cinquantina di persone provenienti da diversi orizzonti del mondo della comunicazione collaborano al progetto "TITAN", attraverso il quale si vogliono introdurre nuove tecnologie nella comunità francofona. Un sottogruppo si occupa di questioni quali il diritto di proprietà intellettuale, la sicurezza dell'informazione, il diritto della prova, la tutela del consumatore e della vita privata. Il primo rapporto del gruppo sull'assetto normativo, consegnato nel novembre del 1994, sottolinea l'opportunità di riformare a fondo l'assetto normativo e auspica che le regolamentazioni che disciplinano questi nuovi servizi siano sottoposte a profonda revisione al fine di garantirne la coerenza. Vista l'intenzione di disciplinare la materia dei servizi interattivi, il Consiglio superiore dell'audiovisivo ha avuto l'incarico di studiare la questione e presentare delle proposte. Nella comunità fiamminga sono in corso discussioni sui progetti di emendamento del decreto 4 maggio 1994 che disciplina la radiotelediffusione nel contesto del progetto "TELENET VLAANDEREN"; a tale progetto, che si occupa di nuovi servizi di distribuzione via cavo, partecipano il governo, vari enti parastatali ed il settore privato.

- ***Germania***

Sia a livello di Länder che a livello federale[27] sono stati istituiti gruppi di riflessione che esaminano in particolare la questione specifica dell'assetto normativo dei servizi della Società dell'informazione e altre questioni, come la tutela dei dati, la prevenzione della criminalità, la tutela dei minori, la proprietà intellettuale, la protezione dei consumatori, il criptaggio e la proprietà dei mass media. Anche il partito cristiano-democratico tedesco ed

---

*1995); Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in the UK (Rapporto presentato al Parlamento britannico dal Presidente del Board of Trade, dietro richiesta di Sua Maestà, novembre 1994); The Waterloo Report on "Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the Information Society", dal 19 al 21 maggio 1995; tre recenti risoluzioni dell'International Communications Round Table (ICRT) hanno anche sottolineato alcune esigenze in fatto di attività normativa.*

27 *Ad esempio il "Forschungs- und Technologierat" del governo federale, un gruppo di rappresentanti dei 16 Länder e di rappresentanti del governo federale; il "Petersberger Kreis", al quale partecipano rappresentanti del governo e degli operatori economici. I primi rapporti sono attesi per l'autunno.*

i partiti socialdemocratico/Bündnis 90/Die Grünen hanno istituito gruppi di riflessione[28] per studiare i problemi legislativi e la necessità di adeguare la normativa. Il Bundestag ha deciso di nominare una commissione d'inchiesta per prendere soprattutto in esame gli aspetti legislativi[29]. Una delle questioni ancora aperte è se i nuovi servizi ricadano nella sfera di competenza dei Länder o in quella del governo federale. Recentissimamente i Länder hanno concordato un progetto di trattato sui servizi in linea (On-line Staatsvertrag) che si ispira al trattato sulla radiodiffusione fra i Länder (Rundfunkstaatsvertrag). Questo progetto contiene disposizioni in tema di accesso all'attività, identità del prestatore, responsabilità editoriale, protezione dei minori, pubblicità, sponsorizzazioni, diritto di replica, protezione dei dati, sorveglianza, ecc.[30]. Dal canto suo, il governo federale ha pubblicato i criteri direttivi di una nuova legge sulla multimedialità[31] che affronta questioni quali l'accesso libero (senza licenza), la difesa dei consumatori, la pubblicità delle condizioni di offerta e di prezzo, il regime di responsabilità, la tutela dei minori, il diritto dei contratti compresa la firma elettronica, i diritti di proprietà intellettuale e altre ancora.

- ***Danimarca***

Il ministero delle finanze, responsabile per "*La società dell'informazione 2000*", ha presentato nel mese di ottobre 1994 un rapporto governativo in cui proponeva che la legge danese sulla tutela dei dati personali fosse rinnovata e snellita, onde poter far fronte ai cambiamenti voluti dalla Società dell'informazione. Nel rapporto si chiede, da un lato, che la discussione sui vari aspetti della Società dell'informazione venga trattata in via prioritaria dal Parlamento e dagli enti locali e che, dall'altro, venga predisposto un piano di azione che precisi le iniziative da intraprendere in futuro.

- ***Francia***

Il "Minitel" e lo sviluppo della "telematica" hanno consentito di acquisire una notevole esperienza nel campo dei servizi a distanza. Al fine di lanciare il dibattito

---

28 *Cfr. ad esempio i "12 Medienpolitischen Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen" del 9 e 10 settembre 1995, in cui si chiede che vengano giuridicamente disciplinati i nuovi servizi nel campo della tutela dei dati, della vita privata, dei minori, della proprietà intellettuale e dei consumatori.*

29 *In tale contesto si è richiamata l'attenzione sul fatto che le vigenti regolamentazioni dovrebbero essere snellite per poter meglio rispondere alle nuove esigenze.*

30 *Staatsvertrag über Mediendienste.*

31 *Statement von Bundesminister Dr. Jürgen Rüttgers zu den Rechtlichen Rahmenbedingungen für neue Information und Kommunidationsdienste -Multimedia Gesetz - 2/5/1996.*

sull'impostazione di una nuova politica in materia, il governo francese ha ordinato, nel 1994, diversi rapporti strategici sulle problematiche che solleva la prospettiva della Società dell'informazione. Nel "*Rapport Breton*", dal titolo "Les télé-services en France", consegnato al primo ministro in data 11 luglio 1994, viene preso soprattutto in esame lo sviluppo dei nuovi servizi della Società dell'informazione e si sottolinea che è necessario modificare la regolamentazione per ovviare all'inadeguatezza degli strumenti legislativi vigenti e alle nuove modalità organizzative rese possibili dalle nuove tecnologie. Nel "*Rapport Detailleur*", consegnato al primo ministro il 24 gennaio 1995, il nuovo assetto tecnologico è preso in esame con riguardo alle esigenze della stampa. Si sottolinea in particolare che alcune nuove situazioni inerenti ai nuovi servizi mettono in chiara evidenza le lacune della legislazione. Gli adeguamenti dovrebbero essere progressivi e scaturire sia dall'analisi degli esperimenti che dalla continua riflessione sugli obiettivi da conseguire sul piano giuridico. Nel "*Rapport Sirinelli*", dal titolo "Industries culturelles et nouvelles techniques", si esamina l'impatto delle nuove tecnologie sul diritto della proprietà intellettuale. Nel "*Rapport Théry*", dal titolo "Les autoroutes de l'information", consegnato al primo ministro il 31 luglio 1994, si precisa quali dovrebbero essere per la Francia gli obiettivi strategici delle autostrade dell'informazione. In tutti questi rapporti si sottolinea che sarà necessario avviare un'attività normativa nei settori noti, senza tuttavia precisarne chiaramente il contenuto o le scadenze. Il 26 marzo 1996 è stata approvata dal Parlamento ed è entrata in vigore una legge in materia di sperimentazione di alcuni nuovi servizi.

- ***Italia***

Nel febbraio 1995 la commissione permanente del Senato ha approvato un documento "*in materia di multimedialità*", in cui si precisa la situazione italiana in questo settore. Nel documento si analizzano i rapporti francesi "Breton" e "Théry", si evidenziano alcuni problemi sul piano della normazione (ad es.: tutela dei dati, concentrazione dei media, pubblicità) e si pone la questione del necessario adeguamento delle leggi vigenti.

- ***Lussemburgo***

Il 4 maggio 1995 il Primo ministro ha annunciato, dinanzi alla Camera dei deputati, che è stato istituito un "Cabinet d'information", nel cui ambito i ministri competenti avviano, coordinano e centralizzano iniziative in tal campo. A fianco del "cabinet" sarà istituito un "Comité d'accompagnement", al quale parteciperanno rappresentanti del mondo economico e dei mezzi di comunicazione. Sarà suo compito fare precise proposte e discutere le strategie più idonee per realizzare la Società dell'informazione. Il primo

ministro ha dichiarato in proposito che restano da chiarire ancora diversi punti, come la tutela dei dati, gli effetti sul piano sociale, il diritto d'autore, ecc. La Camera dei deputati ha deciso di avviare un ampio dibattito in materia. Sembra comunque che - in tema di servizi interattivi - verrà elaborato un nuovo quadro normativo o che verrà modificato quello vigente per tener conto delle loro specificità.

- ***Paesi Bassi***

Nel dicembre 1994 il governo ha adottato un programma d'azione ("*Actieprogramma*") al fine di accelerare il processo che dovrà portare alla Società dell'informazione. Benché il documento si concentri sugli aspetti inerenti alle infrastrutture, sono stati comunque individuati alcuni problemi attinenti all'assetto giuridico dei servizi: ad esempio, la tutela dei dati di carattere personale; i servizi criptati; la proprietà intellettuale e l'ordine pubblico (criminalità ed etica). La revisione sarà incentrata, a fianco della legislazione delle telecomunicazioni, sulla cosiddetta regolamentazione "accessoria", come la disciplina dei settori individuati. Particolare importanza sarà rivolta alla possibilità di autoregolamentazione nel settore dei servizi, in quanto, a parere del governo, si potrebbero così accelerare le applicazioni pratiche. I ministri competenti hanno istituito dei gruppi interservizi per tradurre in atto il programma d'azione. L'organismo olandese responsabile dei mass media ("het Commissariaat voor de Media") ha di recente autorizzato gli enti televisivi ad avvalersi delle possibilità offerte dai nuovi media elettronici. Sono in particolare autorizzati l'impiego interattivo della televisione, la pubblicazione di guide e di programmi elettronici, la distribuzione di programmi su Internet, lo scambio di informazioni e la compravendita diretta. Potrebbero anche essere autorizzati la fornitura di video a richiesta ed i servizi pay-per-view (vedi e paga). Un comitato direttivo formato da rappresentanti di vari ministeri è stato incaricato di risolvere i problemi che potrebbero scaturire dalla normativa vigente e di coordinare l'emanazione di un nuovo quadro legislativo per i servizi elettronici.

- ***Svezia***

Il governo ha nominato una commissione responsabile della promozione della tecnologia dell'informazione. Un primo rapporto dal titolo "*Wings to Human Ability*" è stato consegnato nell'agosto 1994. La situazione giuridica attuale è considerata insoddisfacente. Nel rapporto si sottolinea che è indispensabile, ai fini dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione, un contesto giuridico stabile con riguardo ai diritti d'autore, ai negozi giuridici, al diritto civile, alla pubblicità, alla sicurezza e alla tutela dei dati personali. Si precisa inoltre che per ottenere una massa di servizi remunerativi, particolare attenzione

andrebbe rivolta alla legislazione in materia di contratti e ai diritti della proprietà intellettuale. Il processo che porterà all'adeguamento della normativa dovrebbe concludersi entro i prossimi tre anni. Al fine di prendere in esame, tra l'altro, le relazioni tra i mezzi televisivi di comunicazione di massa, i nuovi servizi e la legislazione sulla libertà della stampa, è stato istituito un comitato governativo che dovrebbe fare concrete proposte nel corso dell'anno.

- ***Finlandia***

Agli inizi del 1995, il governo ha pubblicato un rapporto dal titolo "*Developing a Finnish Information Society*". La problematica inerente ai nuovi servizi potrebbe essere discussa in seno ai gruppi di lavoro già esistenti, come il gruppo di lavoro sui diritti audiovisivi, quello sui diritti d'autore e i diritti multimedia. È da presumere che la Finlandia, che già conosce una normativa molto liberale in materia di mezzi di comunicazione di massa, prenderà in considerazione, nella disciplina dei nuovi servizi, l'istituzione di organismi di autodisciplina, salvo per quanto attiene ai reati contemplati dal codice penale. L'approccio generale sembra essere quello di regolamentare il meno possibile.

- ***Regno Unito***

Nel rapporto "*Creating the Superhighways of the Future: Developing Broadband Communications in UK*", preparato dal DTI e consegnato al Parlamento nel novembre 1994, si sottolinea l'esigenza essenziale di disporre di una cornice normativa stabile, effettiva ed evolutiva, capace di rafforzare la propensione del mondo industriale ai necessari investimenti e si precisa che speciale attenzione dovrebbe essere dedicata alla protezione dei dati di carattere personale o industriale, tutelando al tempo stesso in misura adeguata i diritti della proprietà intellettuale. Nel documento si annuncia inoltre che sarà istituito un gruppo consultivo per l'industria multimediale (MMIAG), formato dai massimi dirigenti industriali, che avrà il compito di consigliare il ministro competente in merito alle opportunità e agli ostacoli allo sviluppo della multimedialità. Alcuni sottogruppi sono stati incaricati di prendere in esame le questioni inerenti al contesto giuridico nei settori già individuati, e in particolare le applicazioni sanitarie. Il sottogruppo responsabile dei problemi della proprietà intellettuale ha precisato che occorre snellire le procedure relative alla concessione dei diritti con riguardo ai nuovi prodotti multimedia; raccomanda che vengano modificate le leggi sulla diffamazione e l'oscenità e che, alla stessa stregua delle iniziative avviate negli Stati Uniti, venga introdotto un diritto di trasmissione al fine di proteggere i diritti d'autore. Un altro gruppo di lavoro interdipartimentale è stato istituito presso l'Ufficio del Primo ministro col compito di studiare la necessità di adeguare la

legislazione in vigore, soprattutto nel campo del diritto della proprietà intellettuale ed in quello della tutela dei dati. Nel luglio 1995 è stato presentato un disegno di legge inteso a modificare le norme sostanziali e procedurali sulla diffamazione (Draft bill intituleted "An act to amend the law of defamation and to amend the law of limitation with respect to action for defamation and malicious falsehood"). Il progetto contempla anche la pubblicazione elettronica (primo articolo). Da parte dei partiti politici, il Labour Party ha presentato nel mese di luglio 1995 un rapporto dal titolo *"Labour's Policy Forum on the Information Superhighway"*, in cui è soprattutto questione della tutela dei consumatori, dei diritti d'autore, della tutela dei minori, dell'ordine pubblico, della contraffazione, della tutela dei dati, del marketing, delle norme del diritto del lavoro e del diritto sociale con riguardo al telelavoro, ecc. Si chiedono in particolare interventi normativi a livello nazionale.

## 2. Nuove esigenze normative

Al di là dei settori specifici, come le telecomunicazioni, che sono già oggetto di una specifica disciplina comunitaria, l'analisi dei lavori sopra richiamati dimostra che saranno spesso necessarie nuove regolamentazioni ed adeguamenti della normativa vigente, la quale non è stata specificamente pensata in funzione dei servizi della Società dell'informazione come tale, ma soprattutto per rispondere ad alcuni specifici rischi che possono ingenerare i servizi esistenti in rapporto ad alcuni obiettivi di interesse generale (ad esempio: la tutela della sanità pubblica nel contesto dei servizi sanitari; la tutela dei consumatori e del pluralismo nell'ambito dei servizi televisivi; la tutela della concorrenza o dei consumatori nel contesto dei servizi di telecomunicazione ecc.). Tenuto conto delle loro differenti caratteristiche, i servizi della Società dell'informazione cambieranno positivamente o negativamente la natura stessa del rischio preso in considerazione dalla normativa vigente. Ad esempio, *rispetto ai servizi professionali tradizionali* che esigono lo spostamento del prestatore o del destinatario, i servizi prestati a distanza per via elettronica possono modificare i rischi cui sono esposti i consumatori. Anche *rispetto alla radiotelediffusione* i servizi che rispondono a richieste specifiche del destinatario (servizi "interattivi"), non sollevano gli stessi problemi con riguardo alla tutela degli interessi generali. Ad esempio, contrariamente ai servizi interattivi, i rischi inerenti alle emissioni televisive risiedono nel fatto che, una volta mandate in onda, è impossibile conoscere con precisione le persone interessate alla trasmissione, o nel fatto che il consumatore sarà più passivo o reso inerte dalla trasmissione in quanto non può influenzarne il contenuto o, ancora, nel fatto che si tratta di un mezzo di comunicazione di "massa". Per converso, i servizi interattivi sono

all'origine di altri rischi, a motivo appunto della particolare relazione individualizzante che si instaura tra il destinatario ed il prestatore di servizi (vita privata, tutela del consumatore, ecc.).

Per far fronte a questi rischi di natura diversa occorrono adeguamenti della normativa vigente per garantire, a seconda dei casi, una migliore tutela, o al contrario, per ridurre i vincoli attuali. In alcuni casi, una delle soluzioni a breve termine potrebbe risiedere nella facoltà delle autorità nazionali di servirsi del loro potere di interpretazione onde trovare delle soluzioni che però potrebbero essere divergenti e contestate e richiamare quindi l'intervento del legislatore. Inoltre, in numerosi casi la normativa vigente non lascia quel margine di manovra che sarebbe sufficiente per non rendere necessario l'intervento del legislatore.

### *a. Le esigenze di nuova tutela*

La legislazione vigente è adeguata all'attività dei servizi attuali (ad esempio: servizi professionali, servizi di telecomunicazione, servizi di radiotelediffusione) ma non lo è necessariamente per i nuovi servizi, per cui occorrerà rafforzarla o integrarla.

*Rafforzare l'attuale grado di tutela.* Le attuali norme che perseguono un obiettivo di interesse generale potrebbero richiedere di essere adeguate per provvedere alla più efficace tutela dello stesso interesse generale a fronte dei nuovi rischi inerenti ai servizi della Società dell'informazione. In questo caso non si tratterà di rispondere ad un nuovo obiettivo di interesse generale, ma piuttosto di garantire una migliore tutela di un obiettivo già riconosciuto.

Questa tutela potrebbe essere migliorata attraverso *l'adeguamento* delle legislazioni applicabili nell'intento di rafforzare l'intensità della tutela già esistente. Tenuto conto del fatto che la Società dell'informazione consentirà di prestare, sotto forma diversa, servizi già esistenti e regolamentati, è probabile che sarà necessario apportare numerosi adeguamenti alla legislazione vigente. Ad esempio, poiché i servizi in parola saranno prestati a distanza, le attuali disposizioni in materia di servizi professionali (medicina, ecc.) potrebbero rivelarsi insufficienti con riguardo ad esempio all'identificazione e alle qualità del prestatore (differenza tra la consultazione in ospedale e la consultazione a distanza).

Inoltre, la tutela potrebbe essere migliorata estendendo *lo spettro delle legislazioni* applicabili ad una determinata attività. In questo modo, dei servizi già tradizionalmente soggetti ad una categoria di regole giuridiche ben determinata potrebbero essere assoggettati, per garantirne la più piena tutela, a nuove norme, appartenenti ad altre categorie di regole giuridiche. Ad esempio, per quanto riguarda i servizi audiovisivi come

il video a richiesta, si potrebbe stabilire il rispetto delle disposizioni specifiche in materia di tutela dei dati (tenuto conto che l'interattività consente di identificare l'utente ed è quindi all'origine di rischi per quanto attiene alla tutela della vita privata), mentre questi rischi non sono normalmente coperti dalla regolamentazione in materia di televisione.

*Tutelare nuovi interessi generali.* L'adeguamento delle regolamentazioni allo scopo di conseguire più efficacemente l'obiettivo che esse perseguono potrebbe rivelarsi necessario per rispondere a nuovi obiettivi di interesse generale. Così, ad esempio, l'attuale dibattito sulla virtualità nella Società dell'informazione potrebbe suscitare reazioni sul piano normativo al fine di garantire alcune qualità in termini di veridicità.

### *b. L'esigenza di alleggerire le tutele esistenti*

Per converso, alcune regolamentazioni attuali potrebbero divenire inutili o inadeguate, e dovrebbero essere quindi mitigate o non applicate ai nuovi servizi.

Prevenire un'applicazione di tipo fortuito delle regolamentazioni vigenti. Tenuto conto del fatto che i servizi saranno punto di intersezione di aree di normazione diverse, alcuni di essi potrebbero trovarsi assoggettati a regolamentazioni che, manifestamente, non erano state predisposte per essere specificamente applicate ad essi, per cui occorrerà un intervento legislativo per rimuovere questi ultimi dal campo di applicazione di tali regolamentazioni. Ad esempio, sarebbe opportuno studiare se e in che misura le legislazioni sull'attività radiotelevisiva possono essere applicabili ai servizi della Società dell'informazione.

*Adeguare le regolamentazioni sproporzionate*. Altri servizi potrebbero essere assoggettati a vincoli sproporzionati rispetto all'obiettivo legittimo che essi perseguono. Potrebbe trattarsi vuoi di un obbligo incongruo per i servizi della Società dell'informazione, vuoi di provvedimenti che vanno oltre quanto è necessario per conseguire il voluto obiettivo. Così, ad esempio, se la tutela dei minori è beninteso un obiettivo essenziale, potrebbe essere incongruo (ed eventualmente contrario all'articolo 10 della CEDU) disporre come nel caso delle trasmissioni radiotelevisive (in cui è impossibile dare garanzie su chi segue quali programmi) il divieto totale dei servizi destinati agli adulti[32]. Altro esempio: è inappropriato alla vendita elettronica l'obbligo di predisporre un contratto per iscritto preliminarmente alla vendita. Lo stesso dicasi dell'obbligo di previa autorizzazione o

---

32 *L'interattività e le modalità tecniche attraverso cui l'utente avrà accesso ai nuovi servizi daranno ai genitori maggiori possibilità nel controllare l'accesso dei minori ai programmi violenti o pornografici. La regolamentazione in materia di tutela dei minori non è in questo caso necessariamente adeguata, giacché i rischio di accesso incontrollato di questi ultimi è di gran lunga più grande nel contesto della attività radiotelevisiva.*

dell'obbligo di licenza cui sono soggetti i servizi di teleradiocomunicazione, obbligo che potrebbe rivelarsi inadeguato per i servizi della Società dell'informazione (tenendo conto, in particolare, che un regime diverso, come quello applicabile alla stampa, potrebbe garantire una tutela più efficace).

## 3. Un movimento normativo di grande respiro e ripartito nel tempo

La mobilitazione politica negli Stati membri intorno al tema della Società dell'informazione, da un lato, e lo sviluppo dei servizi, dall'altro, incideranno necessariamente sull'ampiezza dell'attività normativa a livello nazionale.

### *a) Un ampio spettro di regolamentazioni*

Tenuto conto della varietà dei servizi, occorrerà legiferare in numerosi ambiti legislativi quali, in particolare, *il codice della stampa* (per esempio, dovranno trovare applicazione le disposizioni specifiche del regime giuridico della stampa, come la responsabilità editoriale?); *il diritto delle telecomunicazioni; il diritto civile*[33], in particolare le disposizioni in materia di negozio giuridico[34]; *il diritto dell'audiovisivo*[35] (ad esempio occorre predisporre un regime di previa autorizzazione? o dovranno trovare applicazione le regole tradizionali sul pluralismo?); *il diritto sociale e del lavoro*[36] (ad esempio quale regime dovrà essere applicato al lavoro a distanza?); *il diritto tributario*[37] (ad esempio, quali nuovi servizi potrebbero beneficiare di incentivi fiscali?); *il diritto penale*[38] (ad

---

33 *Cfr. il rapporto svedese "Wings to Human Ability".*

34 *In alcuni Stati membri la problematica è già all'esame di alcuni notai. Cfr. Revue de l'Assemblée de Liaison des Notaires de France n. 6,1995 e Bundesnotarkammer, Elektronischer Rechtsverkehr, Köln 1995.*

35 *Cfr. lo studio Prognos; il rapporto Detailleur; "The Waterloo Report"; il rapporto Coudert Brothers; lo studio "Information Society: Access and Pluralism", International Federation of Journalists, marzo 1995.*

36 *Cfr. in particolare lo studio di Thierry Breton "Le télé-travail en France - Situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques".*

37 *Thierry Breton "Le télé-travail en France - Situation actuelle, perspectives de développement ed aspects juridiques"; Thierry Breton: Les télé-services en France. Quels marchés pour les autoroutes de l'information?; Jean-Marc Detailleur; Evolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias.*

esempio quali regimi e quali procedure dovrebbero essere predisposti per i reati?); *il diritto bancario e finanziario*[39] (ad esempio quale regime dovrà essere applicato ai servizi bancari, assicurativi o borsistici a distanza?); *la normativa applicabile alla comunicazione commerciale*[40] e, infine, *la normativa applicabile in particolare alle professioni liberali* (ad esempio quali regimi applicare ai servizi a distanza di consultazione medica o di consulenza giuridica?).

Diversi saranno gli obiettivi di interesse generale perseguiti dalle regolamentazioni anzidette, e precisamente: *la libertà di espressione*; *la tutela della vita privata* (tutti i servizi); *la tutela dei minori*; *la protezione dei consumatori* (ad esempio servizio di vendita elettronica); *la tutela della proprietà intellettuale; la tutela della salute* (ad esempio di consultazione medica a distanza); *la tutela della cultura o della lingua* (ad esempio servizi culturali educativi), ecc.
In alcuni studi e rapporti governativi sono già state individuate le questioni specifiche che dovranno essere trattate in via prioritaria come *la tutela dei dati*, *la tutela della proprietà intellettuale*, *la protezione dei consumatori* e *dei minori*, il regime applicabile al *criptaggio* dei servizi.

***b) Un calendario elastico e molto ripartito nel tempo***

Dall'analisi del mercato dei servizi emerge con chiara evidenza che non vi sarà un "big bang" e che il settore è destinato a svilupparsi progressivamente. Di conseguenza, anche l'attività normativa sarà ripartita nel tempo al fine di seguire lo sviluppo del mercato e di disciplinare le varie questioni che si porranno man mano nel tempo.
Il contesto normativo nazionale da applicarsi dalla Società dell'informazione avrà quindi carattere evolutivo.
Non è stato proposto nessun preciso calendario. In linea di massima studi e rapporti confermano che la riflessione nella grande maggioranza degli Stati membri - ad eccezione della Germania -non è ancora concreta e precisa e che, di conseguenza, è difficile prevedere un calendario per l'adeguamento delle legislazioni. Alcuni rapporti danno

---

38 *Cfr. in particolare il rapporto del governo olandese: Actieprogramma Electronische Snelwegen "van metafoor naar actie".*

39 *Cfr. i rapporti di Thierry Breton "Les télé-services en France" e di Gérard Théry "Les autoroutes de l'information".*

40 *Cfr. lo studio Prognos, il rapporto Détailleur e il rapporto Coudert Brothers.*

indicazioni unicamente ai fini dei primi adeguamenti specifici da apportare alla normativa[41]. I Paesi Bassi, ad esempio intendono rivedere le norme in materia di reati di informazione ancor prima della fine del 1996, mentre la Svezia intende adeguare le proprie disposizioni entro i prossimi tre anni. Inoltre, le analisi economiche sottolineano che, in futuro, potrebbero essere offerti sul mercato, a misura dello sviluppo di quest'ultimo e dei progressi tecnologici, nuovi servizi che attualmente non sono ancora immaginabili per cui, a maggior ragione, è oggi assai arduo immaginare quali saranno le esigenze sul piano normativo.

Sono inoltre molte le incertezze che gravano sul contenuto dei provvedimenti normativi che potrebbero essere necessari in futuro. Gli esperti a livello nazionale o internazionale hanno già ben individuato i settori, ma spesso non si pronunciano sulle concrete disposizioni da emanare, né sulle vie da seguire. Tenuto conto degli obiettivi di ordine politico e sociale che discendono dall'intensa mobilitazione politica in materia, e a prescindere dai casi di provvedimenti urgenti e reattivi, le soluzioni saranno particolarmente complesse e, in alcuni casi, solleveranno lunghe discussioni, che potrebbero proseguire anche nel prossimo millennio.
Inoltre, il ricorso a progetti pilota costituisce, sul piano normativo, un metodo di intervento che è in particolare seguito in Germania ed in Francia[42]. In un primo tempo si tratta di intervenire unicamente per porre in essere un regime derogatorio provvisorio o specifico nell'intento di predisporre progetti pilota per servizi della Società dell'informazione. Dopo aver seguito questi progetti pilota e dopo averne analizzato l'esperienza con essi acquisita, il legislatore sarà meglio in grado di conoscerne la problematica e, quindi, di disciplinare appieno in un secondo tempo questi nuovi servizi. Di conseguenza, le regolamentazioni saranno poste in essere dopo un periodo assai lungo[43], in funzione del tempo necessario per trarre dai progetti pilota conclusioni affidabili. Questo metodo "deroga/progetto pilota/monitoraggio/nuove norme", potrebbe divenire, a breve termine, in quanto ispirato a pragmatismo, un mezzo che consentirà di

---

41 *Cfr. in particolare i rapporti svedese "Wings to Human Ability" ed olandese "Actieprogramma Electronishe Snelwegen" nonché "The Danish Government Report on the Information Society Year 2000".*

42 *È in preparazione un progetto di legge per predisporre un regime derogatorio di 5 anni onde poter realizzare 170 progetti pilota.*

43 *In Francia è previsto un periodo di 5 anni.*

non legiferare prematuramente, ma di essere comunque pronti per eventualmente intervenire con piena cognizione di causa.
Infine, tenuto conto degli sviluppi tecnologici e dei valori della società, che potrebbero essere mutevoli, è anche previsto lo scenario di un adeguamento normativo permanente o continuo[44].

## B. I rischi per il funzionamento del mercato interno

In assenza di un quadro di riferimento, l'elaborazione normativa che è in atto negli Stati membri potrebbe costituire un rischio per la piena realizzazione del mercato interno.

### 1. Rischi di nuova frammentazione del mercato interno

Ove non si intraprenda nessuna iniziativa per coordinare l'elaborazione delle nuove regolamentazioni nazionali applicabili ai servizi della Società dell'informazione, queste ultime potrebbero risultare sensibilmente diverse o divergenti le une rispetto alle altre. Si avrebbero così nuove restrizioni alla libera circolazione dei servizi della Società dell'informazione, giacché un determinato Stato membro potrebbe restringere o vietare la prestazione di un servizio proveniente da un altro Stato membro, assoggettandolo alla propria normativa nazionale. Alla luce del diritto applicabile al mercato interno e, in particolare, alla luce dell'articolo 59, alcuni di questi provvedimenti potrebbero non essere giustificati, mentre altri lo potrebbero essere. Nel primo caso, la Commissione dovrà intervenire perché lo Stato membro sopprima la frontiera giuridica da esso istituita, mentre nel secondo caso dovrà proporre, ove necessario, l'armonizzazione delle disposizioni in causa al fine di garantire la libera circolazione. In attesa che queste iniziative producano i loro effetti, l'industria europea dei servizi della Società dell'informazione non potrà beneficiare, nei due casi, di un vero e proprio spazio senza frontiere e, di conseguenza, potrebbe essere dissuasa dal decidere quegli investimenti che sarebbero indispensabili per renderla competitiva. Molte ragioni militano per questo scenario negativo.
*Le ragioni legate allo sviluppo del mercato.* Sulla scorta dell'analisi del mercato dei nuovi servizi è lecito ritenere che lo sviluppo di questi ultimi sarà progressivo, a geografia variabile, e quindi, diverso a seconda degli Stati membri. Ciò significa che gli interventi normativi avranno luogo in momenti diversi a seconda degli Stati membri e investiranno servizi differenti. Così, ad esempio, lo Stato membro in cui i servizi di medicina a distanza si svilupperanno rapidamente potrebbero essere indotti a disciplinarli, e allo stesso

[44] *Cfr. ad esempio lo studio Prognos pag. 143 e seg.*

momento, un altro Stato membro sarà motivato a disciplinare, ad esempio, i servizi di compravendita elettronica e di telescommessa per il fatto che questo servizio si è particolarmente sviluppato sul mercato nazionale.

*Le ragioni legate alle tradizioni e alle culture nazionali.* Le legislazioni nazionali riflettono un insieme di valori e di tradizioni di carattere economico, culturale, sociale e politico che variano da uno Stato membro all'altro. L'esperienza sta a dimostrare che l'approccio normativo, quale ne sia il settore, si ispira alle preoccupazioni anzidette, che potrebbero essere differenti, con conseguenti riflessi sul piano normativo. Ciò significa, da un lato, che le fattispecie che saranno disciplinate in via prioritaria saranno diverse da uno Stato membro all'altro (ad esempio, alcuni Stati membri potrebbero privilegiare la salvaguardia della cultura nazionale, mentre altri potranno porre l'accento sulla tutela del consumatore e altri ancora sulla tutela dei minori), e dall'altro, che il contenuto dei provvedimenti normativi varierà anche in ordine alla stessa fattispecie (ad esempio già attualmente la tutela dei minori, la tutela dei dati, la protezione dei consumatori si ispirano a indirizzi diversi da uno Stato membro all'altro, perché diverse sono le sensibilità, le percezioni e gli obiettivi di ciascun paese).

*Le ragioni legate al regime giuridico di partenza.* I regimi giuridici nazionali che richiedono di essere adeguati sono già diversi da uno Stato membro all'altro. Di conseguenza, gli adeguamenti potrebbero seguire delle logiche di intervento diverse, che potrebbero ampliare le attuali divergenze. È questo, ad esempio, il caso della nozione di "radiodiffusione" nel diritto tedesco (che consente la ripartizione delle competenze tra Länder e il governo federale), ovvero il regime giuridico francese applicabile al controllo a posteriori, messo a punto per il servizio Minitel, o anche il regime britannico snellito e specificamente modulato per gli enti televisivi via satellite: sono questi dei punti di partenza divergenti nello stabilire il regime di accesso alle attività dei nuovi servizi (controllo a priori o controllo a posteriori). Altri esempi sono da ravvisarsi nei differenti approcci seguiti in materia di proprietà intellettuale o di regimi applicabili al sistema di criptaggio (alcuni Stati membri esigono la previa autorizzazione, mentre altri non la richiedono).

*Le ragioni legate al polimorfismo dei servizi della Società dell'informazione.* Dato che i servizi saranno molto diversi gli uni rispetto agli altri, lo spettro dei settori giuridici sarà anche particolarmente vasto. Di conseguenza, si moltiplicheranno i rischi di approcci normativi divergenti, che si ripercuoteranno a livello del funzionamento dello spazio senza frontiere, moltiplicando gli ostacoli potenziali alla libera circolazione dei servizi. La situazione è particolarmente preoccupante tenuto conto del fatto che gli operatori economici forniranno generalmente un pacchetto di diversi servizi e che, di conseguenza,

saranno anche molteplici i rischi di nuove frontiere giuridiche cui questi servizi potrebbero essere esposti. Ad esempio, l'operatore che fornisca un pacchetto di servizi composto di giochi interattivi, di teledidattica, di video su richiesta e di televendita potrebbe incontrare ostacoli in un determinato Stato membro, in ordine ad un determinato servizio, mentre in un altro Stato membro le restrizioni potrebbero investire un altro servizio. Il numero di combinazioni possibili in questo campo sta a dimostrare quanto numerose potrebbero anche essere le barriere possibili.

L'entità dei rischi in materia è confermata *dai primi segnali lanciati da impostazioni divergenti*. Ad esempio, l'esame dell'attività legislativa in corso dimostra che sussistono approcci divergenti per quanto attiene alla questione di stabilire se sia necessario un regime di previa autorizzazione ovvero se, al contrario, sia più adeguato un sistema analogo a quello applicabile alla stampa. Merita inoltre sottolineare che non sempre gli studi e rapporti considerano importanti ai fini di un intervento normativo le stesse fattispecie (ad esempio, non sempre fanno menzione di questioni quali il diritto del lavoro, la protezione dei minori, le norme in materia di responsabilità).

## 2. Rischi di inflazione normativa

La mobilitazione politica e delle parti interessate intorno al tema della Società dell'informazione potrebbe essere all'origine di nuove regolamentazioni a livello nazionale che si tradurranno, a loro volta, a livello europeo, in interventi normativi comunitari, la cui utilità potrebbe non essere sempre dimostrata.

Delle iniziative normative nell'ambito del mercato interno sono necessarie soltanto nella misura in cui siano presi a livello nazionale provvedimenti che producano effetti restrittivi sulle libertà previste dal trattato, sempre che questi effetti non possano essere rimossi attraverso l'applicazione diretta del trattato o attraverso il diritto derivato. Già la stessa valutazione degli effetti restrittivi in parola è compito talvolta complesso tenuto conto del fatto che in molti casi si tratterà di stabilire se i provvedimenti nazionali che ne sono all'origine sono proporzionati rispetto all'obiettivo di interesse nazionale che essi perseguono. A fronte di provvedimenti normativi nazionali, che sollevino problemi del genere, è da temere che si preferisca l'applicabilità di questi provvedimenti nell'insieme della Comunità attraverso l'opera di armonizzazione, piuttosto che effettuarne una valutazione puntuale in modo da sopprimere le nuove frontiere attraverso l'applicazione diretta del trattato. Si potrebbero così avere situazioni di "fatto compiuto" per sollecitare interventi a livello comunitario. Questi rischi di eccessiva regolamentazione non vanno minimizzati, tenuto conto che esistono già chiaramente pressioni in tal senso da parte di

operatori economici, associazioni professionali, associazioni dei consumatori ed altre parti interessate[45].

La Commissione è del parere che non si debba regolamentare in maniera eccessiva a livello comunitario semplicemente per accogliere istanze di intervento proposte con grande clamore, ma che, per contro, occorre basarsi su quei principi del mercato interno che hanno già dato prova della loro validità, in particolare sul principio del reciproco riconoscimento.

### 3. Rischi di incoerenza

L'attività normativa che nei prossimi anni avrà luogo a livello nazionale potrebbe ripercuotersi a livello comunitario non soltanto attraverso l'eccessiva regolamentazione, ma anche attraverso provvedimenti incoerenti gli uni rispetto agli altri. La diversità degli obiettivi di interesse generale che saranno perseguiti a livello nazionale (protezione dei consumatori, della cultura, della salute, ecc.) potrebbe manifestarsi anche a livello comunitario, come consente il trattato sull'Unione europea, in provvedimenti che perseguano isolatamente ciascuno di questi obiettivi senza una visione globale e coerente.

La Commissione ritiene in proposito che qualsiasi provvedimento a livello nazionale dovrebbe, da un lato, rispettare quella coerenza normativa che è indispensabile al futuro sviluppo dei servizi in parola e, dall'altro, prendere in piena considerazione tutti gli obiettivi di interesse generale. Tenuto conto del fatto che il diritto derivato del mercato interno ha come obiettivo quello di garantire alla varietà di obiettivi di interesse generale un livello di tutela equivalente tra gli Stati membri, la Commissione ha già deciso che qualsiasi iniziativa di carattere normativo in ordine ai nuovi servizi dovrà inserirsi nel contesto già sperimentato del mercato interno.

---

[45] *In occasione del vertice G-7 di Bruxelles del 26 febbraio 1995 numerosi operatori del settore hanno presentato la loro posizione. Dalla Tavola rotonda europea degli industriali è emerso un documento dal titolo "Building a global Information society" - A call for Governement Action", (maggio 1995) in cui si chiedono modifiche delle normative nazionali ed internazionali in settori quali la protezione dei dati, il diritto della proprietà intellettuale, il diritto civile e penale (per meglio contrastare la pirateria informatica nei servizi criptati) e in materia di responsabilità. Gli stessi settori sono stati indicati da alcuni rappresentanti dell'industria audiovisiva, da distributori via cavo e da società di telecomunicazione durante un seminario svoltosi in Belgio nei giorni 19, 20 e 21 maggio 1995 ("The Waterloo Report on Trans Atlantic Dialogue on Broadcasting and the information Society"). La necessità di alcune regolamentazioni è stata sottolineata recentemente anche in tre risoluzioni dell'International Communications Round Table (ICRT).*

## III. IL MECCANISMO PER LA TRASPARENZA NORMATIVA SUGGERITO DALLA COMMISSIONE

La Commissione propone di istituire un meccanismo per la trasparenza normativa fondato sulla direttiva 83/189/CEE, la quale prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche[46] e presenta per questo una proposta di direttiva del Consiglio recante terza modifica della citata direttiva allo scopo di estendere la procedura di scambio di informazioni ivi contemplate anche ai futuri progetti di normativa degli Stati membri che riguarderanno i servizi della Società dell'informazione.

### A. Obiettivi

L'obiettivo generale del meccanismo che la Commissione propone per garantire la trasparenza è di offrire al mercato interno migliori condizioni di funzionamento nel settore dei servizi della Società dell'informazione. Più precisamente, il meccanismo qui prospettato mira a raggiungere i seguenti obiettivi:

#### 1. *Garantire il buon funzionamento del mercato interno prevenendo in special modo l'insorgere di nuovi ostacoli*

La reciproca informazione fra Stati membri e fra Stati membri e Commissione consentirà di individuare tempestivamente eventuali difficoltà nel funzionamento dello spazio senza frontiere interne e di intervenire al momento opportuno per bloccare l'emanazione di normative nazionali potenzialmente incompatibili con i principi della libera circolazione dei servizi e della libertà di stabilimento (in tal caso i contatti con gli altri Stati membri o la Commissione inducono lo Stato membro a non adottare il progetto o a modificarlo), oppure per bloccare l'innalzamento di frontiere giuridiche (se queste normative sono giustificate sotto il profilo del diritto comunitario) proponendo eventualmente una disciplina comunitaria. La Commissione non intende assolutamente restringere il potere degli Stati membri di legiferare sul piano interno per tutelare determinati interessi generali; essa vuole unicamente scongiurare una nuova frammentazione del mercato unico.

---

46 *Direttiva del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, del 28.3.1983 (GU n. L 109 del 26.4.1983, pag. 8), modificata dalla direttiva del Consiglio 88/182/CEE del 22.3.1988 (GU n. L 81 del 26.3.1988) e dalla direttiva del Consiglio 94/10/CEE del 23.3.1994 (GU n. L 100 del 19.4.1994).*

2. *Garantire una più efficace tutela degli interessi generali*

È necessario anticipare ed identificare in tempo utile gli interventi comunitari capaci di garantire a un determinato interesse generale una tutela equivalente negli Stati membri. Infatti, le esigenze che a livello nazionale possono indurre uno Stato membro a dettare una determinata normativa possono essere condivise anche dagli altri Stati membri e possono quindi essere più efficacemente soddisfatte da una tutela comunitaria. Quest'ultimo aspetto è di importanza fondamentale nell'ambito della Società dell'informazione, stante il fatto che l'ambiente tecnologico aumenterà le possibilità di eludere protezioni istituite unicamente al livello del singolo Stato membro, accrescerà la difficoltà di determinare il diritto applicabile ai fornitori o ai servizi, di identificare i colpevoli, di far osservare le norme o di prevenire i reati e così via.

3. *Limitare il ricorso a nuove regolamentazioni comunitarie*

Per limitare allo stretto necessario il ricorso alla regolamentazione comunitaria è indispensabile pervenire ad una più efficace applicazione del trattato, in particolare degli articoli 52 e 59. A tal fine, il meccanismo di trasparenza qui prospettato fornirebbe un contributo di reale peso consentendo, a monte, di limitare o di impedire l'emanazione di normative nazionali che potrebbero successivamente condurre a normative comunitarie intese a recepirle. In particolare, il legislatore nazionale dovrebbe necessariamente porsi la domanda se sia preferibile un'applicazione del principio del mutuo riconoscimento piuttosto che lasciare emergere una situazione di fatto compiuto che potrebbe condurre a proporre un'armonizzazione a livello comunitario. Comunque sia, dato che si tratta di una procedura di informazione che non pregiudica una valutazione di merito circa la necessità di eventuali misure armonizzatrici a livello comunitario, il meccanismo di trasparenza potrà contribuire - laddove occorra tutelare efficacemente un interesse generale mediante l'intervento della Comunità - ad introdurre una nuova armonizzazione in tempi più rapidi e sulla base di una migliore conoscenza del problema.

4. *Facilitare la cooperazione amministrativa*

Lo scambio di informazioni fra Stati membri nella fase della concezione della normativa è un meccanismo che consentirà al legislatore nazionale di rivolgersi alle altre amministrazioni nazionali per essere messo al corrente della situazione vigente negli altri Stati membri. Il suo scopo non è quello di contestare la competenza degli Stati membri ad emanare proprie normative, bensì quello di far prendere coscienza dei pericoli che possono derivare al mercato interno da iniziative legislative isolate che non prendano in considerazione l'esperienza maturata in altri paesi e gli effetti che ne possono scaturire sui

fornitori di servizi stabiliti negli altri paesi. Il meccanismo della trasparenza si configura come strumento di particolare efficacia in sede di cooperazione amministrativa, uno strumento capace di dar vita ad un vero e proprio "riflesso condizionato", a un comportamento spontaneo degli Stati europei.

### 5. *Contribuire alla stabilità del quadro normativo*

Il presupposto indispensabile per promuovere lo sviluppo della Società dell'informazione è stato individuato nell'esistenza di un quadro normativo certo e stabile. Qualsiasi meccanismo di trasparenza ha precisamente lo scopo di dare stabilità e leggibilità al quadro normativo, in primo luogo limitando il pericolo di iniziative inconsulte sul piano normativo, e quindi evitando che si creino periodi di incertezza giuridica nel corso dei procedimenti d'infrazione e, infine, consentendo agli operatori e ai consumatori di avere maggiori informazioni sui progetti di normativa che possono incidere nella loro sfera.

### 6. *Migliorare la partecipazione della Comunità al dibattito internazionale*

La definizione di un quadro normativo certo e coerente a livello comunitario è condizione essenziale per una partecipazione incisiva ed unitaria della CE alla ricerca di soluzioni ai problemi di regolamentazione dei servizi della Società dell'informazione nell'ambito della cooperazione internazionale.

## B. Impostazione generale

### 1. L'esperienza fatta con i meccanismi di trasparenza vigenti

L'idea di garantire il buon funzionamento dello spazio senza frontiere interne con un meccanismo di trasparenza normativa è tutt'altro che nuova, basti pensare alla direttiva 83/189/CEE, del 28.3.1983, che ha istituito una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e che a tutt'oggi costituisce il più compiuto strumento in materia di trasparenza normativa. Il provvedimento, che è già stato modificato due volte, segnatamente per ampliarne la sfera di operatività[47], è diventato uno dei pilastri della politica del mercato interno. Esistono poi altri meccanismi di trasparenza che hanno sì tratto ispirazione dalla direttiva del 1983 ma che se ne discostano sotto un duplice profilo o perché prendono in considerazione non i progetti di normativa ma le eventuali disposizioni nazionali che possono sussistere pur costituendo ostacolo alla libera

---

47 *Direttiva del Consiglio 88/182/CEE del 22.3.1988 (GU n. L 81 del 26.3.1988) e direttiva del Consiglio 94/10/CE del 23.3.1994 (GU n. L 100 del 19.4.1994).*

circolazione delle merci (decisione del PE e del Consiglio che istituisce una procedura di reciproca informazione sulle misure nazionali che derogano al principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità)[48] *oppure perché rappresentano soltanto un aspetto accessorio rispetto alle finalità generali perseguite dal provvedimento in cui figurano*[49].

*a) Applicazione della direttiva 83/189/CEE*

La direttiva fa obbligo agli Stati membri di scambiarsi informazioni attinenti alle norme e alle regolamentazioni tecniche. Ciascuno Stato membro ha l'obbligo di informare la Commissione[50] e gli altri Stati membri dei progetti di normativa tecnica *nazionale che intende adottare. La direttiva prevede un periodo di status quo di tre mesi onde consentire alla Commissione e agli Stati membri di prendere in esame i progetti delle disposizioni nazionali e rendere nota la loro reazione*[51].

*A questo punto si possono presentare quattro diversi scenari:*

---

48 *GU n. C 18 del 21.1.1994, pag. 13. Il Consiglio ha adottato la posizione comune il 29 giugno 1995 (GU n. C 216 del 21.8.1995, pag. 41); la decisione prevede che la Commissione venga informata nel termine di 45 giorni decorrenti dal momento in cui è adottato il provvedimento. La Commissione cura la trasmissione di queste informazioni agli altri Stati membri.*

49 *Si vedano la direttiva 87/22/CEE del 22 dicembre 1986 (articolo 5) per il ravvicinamento delle disposizioni nazionali concernenti l'immissione in commercio di medicinali di alta tecnologia, in particolare di quelli derivati dalla biotecnologia (GU n. L 15 del 22.12.1986, pag. 38), la direttiva 93/98/CEE del 29 ottobre 1993 (articolo 12) relativa all'armonizzazione della durata di protezione del diritto d'autore e di alcuni diritti connessi (GU n. L 290 del 24.11.1993, pag. 9) e la direttiva 94/62/CE del 20 dicembre 1994 (articolo 16) relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio (GU n. L 365 del 31.12.1994, pag. 10). Mentre però la direttiva 87/22/CEE fa espresso riferimento agli articoli della direttiva 83/189/CEE, prevedendo l'effetto sospensivo della notifica, le altre due direttive qui citate non dispongono in tal senso e contengono solo un obbligo di notificazione dei progetti di normativa.*

50 *A norma dell'articolo 8, paragrafo 1, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione tutti i progetti di norme tecniche fin dalla fase preparatoria che consenta di apportarvi modifiche sostanziali. La Commissione trasmette queste informazioni agli altri Stati membri in modo che tutti possano prendere conoscenza delle iniziative nazionali.*

51 *Le "norme tecniche" sono definite come "specificazioni tecniche", comprese le disposizioni che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria de jure o de facto, per la commercializzazione o l'utilizzazione sul territorio di uno Stato membro (articolo 1). Rientrano nel novero delle "norme tecniche" obbligatorie de facto gli accordi volontari di cui sono parti certe autorità pubbliche o i codici professionali o di buona condotta la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni stabilite da alcune normative tecniche.*

1- *Nessuna osservazione* da parte degli Stati membri o della Commissione (o di entrambi): in tal caso, lo Stato membro interessato può adottare il progetto di norma già allo scadere dei tre mesi di status quo.

2- *Osservazioni* da parte della Commissione o di uno Stato membro in ordine alle possibili conseguenze che i provvedimenti proposti potrebbero avere sul mercato comune ove fossero adottati ed applicati ai prodotti provenienti degli altri Stati membri, e domande di modifica[52]: in tal caso lo Stato membro interessato è tenuto a prendere in considerazione le osservazioni, per quanto possibile, nella stesura definitiva della regola tecnica. Spesso queste osservazioni sfociano in una clausola di mutuo riconoscimento inserita nel disegno o progetto di legge.

3- *Parere circostanziato* emesso dalla Commissione o da uno Stato membro, quando si consideri che il provvedimento - ove fosse applicato alle merci provenienti dagli altri Stati membri - sia in contrasto con il diritto comunitario sulla libera circolazione delle merci[53]. Con il parere circostanziato il periodo di status quo (detto anche *standstill*) passa da 3 a 6 mesi (a 4 mesi nel caso degli accordi volontari) durante i quali la questione verrà riesaminata onde evitare violazioni del diritto comunitario.

4- *Dichiarazione in cui la Commissione annuncia di aver proposto*[54] *o di essere in procinto di proporre*[55] provvedimenti comunitari nel settore di cui trattasi. Questa dichiarazione porta il periodo di sospensiva a 12 mesi, che diventano 18 se, nel corso di essi, il Consiglio definisce una posizione comune sulla proposta. Questa proroga dello status quo serve alla Comunità per esaminare la questione senza che il dibattito venga falsato o complicato da provvedimenti intervenuti nel frattempo. La proroga non è però ammessa nel caso degli accordi volontari.

---

52 *L'articolo 8, paragrafo 2 della direttiva dispone che gli Stati membri, la Commissione o entrambi, presentino osservazioni nei confronti del progetto di norma tecnica. A richiesta degli altri Stati membri o della Commissione, quest'ultima deve essere comunicata ad essi nella stesura definitiva.*

53 *L'articolo 9, paragrafo 2 della direttiva. Il parere circostanziato della Commissione fa ufficio di "costituzione in mora" se il progetto viene adottato tal quale, ossia senza alcuna modifica.*

54 *Articolo 9, paragrafo 3.*

55 *Articolo 9, paragrafo 4.*

Lo Stato membro che desideri adottare una regola tecnica per ragioni urgenti di protezione della salute pubblica, di sicurezza o protezione della salute e della vita degli animali e delle piante, può farsi autorizzare senza dover osservare il prescritto periodo di status quo[56].

Un comitato consultivo[57] formato da rappresentanti degli Stati membri si riunisce circa sei volte all'anno; esso ha un ruolo importante da svolgere nella vigilanza della procedura e nell'esame delle questioni politiche sollevate dalle notificazioni.

Il comitato ha adottato un Vademecum che chiarisce gli aspetti operativi del meccanismo instaurato dalla direttiva e precisa in modo analitico le procedure da seguire (categorie di informazioni, modalità e contenuto della notifica, ecc.)[58].
Per quanto attiene all'efficacia della direttiva, la Commissione si è resa conto che l'eventuale condanna di uno Stato membro per non aver ottemperato agli obblighi istituiti dalla direttiva stessa rischia di essere svuotata di qualsiasi effetto se il provvedimento nazionale resta in vigore. Pertanto, in una Comunicazione del 1° ottobre 1986, essa ha affermato che le norme tecniche non notificate non sono opponibili ai terzi, ossia non hanno alcuna efficacia nei loro confronti[59].

*b) Applicazione e valutazione della direttiva 83/189/CEE*

*Sulla base delle ultime statistiche*, non si può non riconoscere che la direttiva qui in esame ha confermato di essere un validissimo strumento procedurale, di grande incisività ed efficacia sotto il profilo dei risultati. Negli anni 1992, 1993 e 1994 la Commissione ha esaminato 1 136 progetti nazionali di norme tecniche che interessano tutti i settori, ha emesso 355 pareri circostanziati e 532 osservazioni ed ha preso per 62 volte l'iniziativa per favorire una armonizzazione a livello comunitario. Le reazioni degli Stati membri ai

---

56 *Articolo 9, paragrafo 7.*

57 *Articolo 6.*

58 *La direttiva prevede inoltre, agli articoli da 2 a 7 che, per quanto riguarda le norme tecniche, si svolga una procedura d'informazione fra organismi di normalizzazione nazionali, europei e la Commissione. Quest'ultima ha affidato la responsabilità di tale procedura agli organismi di normalizzazione europei.*

59 *Comunicazione della Commissione concernente l'inosservanza di alcune disposizioni della direttiva 83/189/CEE del Consiglio del 28.3.1983 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (GU n. C 245 dell'1.10.1986, pag. 4). A tutt'oggi, la Corte di giustizia ha condannato un solo Stato membro per quattro violazioni dell'obbligo di notifica.*

progetti notificati, che si manifestano attraverso pareri circostanziati (226) od osservazioni (473), sono sempre più numerose, a dimostrazione che sta crescendo la loro partecipazione alla procedura di notificazione in uno spirito di sempre maggiore trasparenza.

*Per quanto attiene gli Stati membri*, l'esame dei progetti ad opera della Commissione e di altri Stati membri ha avuto una funzione dissuasiva e sensibilizzatrice attraverso il richiamo alle responsabilità europee che incombono a ciascuno. La Commissione riconosce che si è instaurata una buona collaborazione con gli Stati membri che si dichiarano disposti a modificare, in caso di necessità, i testi dei loro provvedimenti quando sono ancora in fase di progetto, in particolare al fine di inserire una clausola di mutuo riconoscimento.

*Per quanto riguarda gli operatori*, la trasparenza di cui parliamo è di sicuro beneficio in quanto consente loro di intervenire indirettamente quando gli Stati membri li consultano per avere un parere in ordine ai progetti legislativi nazionali che successivamente incideranno sul funzionamento del mercato unico. A questo riguardo, la cessazione dell'obbligo di riservatezza, che è una modifica introdotta dalla direttiva 94/10/CEE, consente agli operatori economici interessati principalmente dagli ostacoli di natura tecnica di far valere più incisivamente i loro interessi mentre è in corso il procedimento di notificazione anziché in uno stadio successivo, quando la tutela dei loro interessi sarebbe affidata ad una denuncia. Il ruolo degli operatori non va trascurato poiché il meccanismo può costituire non solo uno strumento di cooperazione amministrativa, ma anche uno strumento di cooperazione tra l'amministrazione e gli interessati, che può migliorare la qualità della normativa.

## 2. Il meccanismo proposto per realizzare una maggiore trasparenza

Per poter soddisfare le esigenze precedentemente identificate e conseguire gli obiettivi sopra definiti, la Commissione ritiene che il meccanismo per la trasparenza da applicare alla normativa sui servizi della Società dell'informazione debba possedere le quattro caratteristiche seguenti:

### *a) Uno strumento giuridicamente vincolante*

La Commissione è convinta che per garantire una efficace trasparenza della normativa la Comunità debba dotarsi di uno strumento giuridicamente vincolante, poiché nessun'altra iniziativa sarebbe in grado di corrispondere alle esigenze ed agli obiettivi che essa si è prefissi. Rimettere alla valutazione discrezionale degli Stati membri il giudizio sull'opportunità di comunicare o non comunicare i loro progetti normativi sulla Società

dell'informazione limiterebbe notevolmente la portata e l'efficacia della trasparenza e nuocerebbe alla cooperazione amministrativa.

*b)* *Un procedimento di informazione preventiva*

Il sistema di notificazione preventiva è l'unico in grado di prevenire e bloccare in tempo utile la creazione di ostacoli alle libertà del mercato interno. Qualsiasi notificazione effettuata *a posteriori*, cioè dopo che siano state adottate le regole nazionali, avrebbe vari svantaggi:

- farebbe sorgere nuove frontiere giuridiche fra gli Stati membri che potranno essere rimosse solo attraverso un lungo procedimento (articolo 169 del trattato) oppure attraverso l'armonizzazione delle normative in questione. In entrambi i casi, ciò significa che operatori e consumatori dovranno sostenere, per tutto questo tempo, i costi legati all'assenza di un autentico mercato interno;
- favorirebbe il fatto compiuto, cioè situazioni in cui l'adozione di una norma nazionale costringerebbe a intervenire a livello comunitario;
- non sarebbe in grado di suscitare una spontanea cooperazione amministrativa europea, la quale scadrebbe a semplice adempimento burocratico (comunicazione di un testo) anziché dar vita ad una operazione volta a valutare collettivamente l'impatto a livello comunitario di un'eventuale normativa nazionale. Comunque, il margine di manovra delle autorità interessate resta molto ristretto, dato che la comunicazione avviene quando la normativa è già stata adottata.

*Di conseguenza, la Commissione propone di adottare la stessa impostazione che è stata istituita dalla direttiva 83/189/CEE: obbligo per gli Stati membri di comunicare alla Commissione qualsiasi progetto di norma (tecnica e giuridica) che possa trovare applicazione nei servizi della Società dell'informazione in una fase della sua elaborazione che consenta ancora di apportare al suo testo emendamenti sostanziali. Saranno ricompresi in questo obbligo di notifica gli accordi volontari ai quali accedono le pubbliche autorità, nonché i codici di deontologia professionale o di buona condotta, la cui osservanza conferisca loro una presunzione di conformità a determinate disposizioni legislative o amministrative*[60].

*c)* *Una procedura di consultazione*

Il semplice obbligo di trasmettere i progetti non accompagnato da disposizioni sulla procedura da seguire successivamente sarebbe inefficace per i seguenti motivi:

---

60 *La Commissione ritiene che, laddove possa accertarsi una connessione statale, i codici di categoria debbano essere comunicati. Ad esempio, i progetti di modificazione di codici deontologici vengono assoggettati all'obbligo di notifica se il potere regolamentare dell'organizzazione professionale trae origine da una disposizione di legge.*

- non darebbe alcuna garanzia che l'autorità nazionale interessata terrà conto di eventuali osservazioni della Commissione o di altri Stati membri e che eviterà di creare ostacoli alle libertà del trattato. Il solo mezzo per garantire queste libertà consiste nell'imporre un periodo di status quo nel quale lo Stato membro non può adottare il progetto di normativa. Nel corso di questo periodo la cooperazione amministrativa può funzionare integralmente, dando così modo agli Stati membri ed alla Commissione di vagliare il progetto di cui trattasi e di proporre le occorrenti modificazioni del provvedimento prospettato in modo da rimuovere o ridurre gli ostacoli alla libera circolazione;
- limiterebbe le possibilità di giungere in tempi rapidi all'adozione di una proposta di armonizzazione intesa a proteggere un interesse generale a livello comunitario (quando ciò sia necessario); infatti, lo Stato membro interessato potrebbe preferire adottare le proprie norme ed, eventualmente, contestare in tal modo la necessità o gli indirizzi della legislazione comunitaria. L'unica soluzione che lasci impregiudicate eventuali iniziative comunitarie è un periodo di status quo durante il quale non è ammissibile l'adozione del progetto notificato.

*Di conseguenza, anche in tal caso la Commissione propone di seguire il procedimento istituito dalla direttiva 83/179/CEE: 1) notifica del progetto di regolamento, 2) periodo di status quo iniziale di 3 mesi durante il quale gli Stati membri e la Commissione possono intervenire per fare osservazioni o emettere un parere circostanziato (la durata complessiva dello status quo può arrivare a 6 mesi o a 4 mesi per gli accordi volontari), con possibilità, per la Commissione, di dichiarare che verrà presentata una proposta di armonizzazione o che questa proposta è già stata presentata (il periodo di status quo diventa complessivamente di 12 mesi, che salgono a 18 quando sia stata definita una posizione comune).*

*d)* *Un Comitato*

Il Comitato sarà l'organo che consentirà un'efficace applicazione della procedura. Come abbiamo già detto, uno dei principali obiettivi che si prefigge il meccanismo di trasparenza è suscitare il dialogo tra i legislatori degli Stati membri e promuovere la cooperazione amministrativa fra di essi. Cooperazione amministrativa fra Stati membri che è tanto più necessaria in quanto i servizi della Società dell'informazione sono soggetti ad una evoluzione rapida ed imprevedibile. Istituire un organo in cui avviene uno scambio di esperienze è una iniziativa che arricchirà e migliorerà la qualità delle normative da elaborare e consentirà alle amministrazioni nazionali di prendere coscienza di quanto i loro

progetti legislativi possano influire negativamente sul corretto funzionamento dello spazio senza frontiere interne. A breve termine il Comitato potrebbe, ad esempio, esaminare questioni relative ai problemi di interpretazione delle norme attuali, specialmente alla luce del dialogo che dovrebbe instaurarsi tra amministrazioni e parti interessate.

*Il Comitato istituito dalla direttiva 83/189/CEE può svolgere questa funzione e può quindi servire da modello per il meccanismo della trasparenza normativa.*

## C. Strumento giuridico

La Commissione propone di estendere il campo di applicazione della direttiva 83/189/CEE.

I vantaggi di questa proposta sono i seguenti:

- risponde perfettamente alle esigenze e persegue gli stessi obiettivi della Società dell'informazione (evitare una nuova frammentazione del mercato interno, tutelare meglio l'interesse generale a livello comunitario, evitare l'inflazione legislativa e l'incoerenza normativa, garantire la cooperazione amministrativa) e costituisce lo strumento più qualificato ai fini della trasparenza normativa. Gli altri strumenti prospettabili ai fini della trasparenza si configurano invece come strumenti autonomi[61], che rispondono ad esigenze diverse e prevedono obblighi diversi da quelli della direttiva 83/189/CEE;
- permette di valersi dell'esperienza accumulata in vari anni di applicazione della direttiva 83/189/CEE e, in particolare: la politica seguita dalla Commissione per l'attuazione di tale direttiva, la giurisprudenza della Corte, l'organizzazione amministrativa apprestata dagli Stati membri ormai da vari anni per la corretta applicazione della direttiva, il Comitato che questa istituisce, le strutture (istituite dalla Commissione) per la vigilanza sulla corretta applicazione dell'obbligo di notifica da parte degli Stati membri e il Vademecum che illustra la concreta procedura da seguire nei rapporti con i servizi della Commissione e degli Stati membri;
- evita il ricorso a due strumenti diversi, uno per i progetti di norme sulle merci e l'altro per quelle sui servizi. Lungi dal facilitare il compito delle amministrazioni

---

61 *Questi costituiscono soltanto una parte di una direttiva oppure costituiscono un unico strumento (proposta di decisione che istituisce una procedura di reciproca informazione).*

nazionali, due strumenti distinti intralcerebbero la corretta applicazione del meccanismo di trasparenza e nuocerebbero quindi alla stessa trasparenza e alla chiarezza del diritto. Eventuali discordanze fra gli obblighi istituiti dai due strumenti porterebbero, in particolare, a incoerenze sul piano giuridico quando si tratterà di disciplinare sia i prodotti che i servizi; questa situazione potrebbe presentarsi abbastanza spesso dato che, come dimostra l'analisi economica, le attività di servizio saranno collegate a quelle della distribuzione delle merci;

- infine, questa proposta recepisce il metodo che è già stato utilizzato due volte con successo: la prima modifica della direttiva qui citata consisteva nell'estendere la nozione di specifica tecnica a tutti i prodotti industriali che non rientravano nel campo di applicazione iniziale della direttiva (medicinali, cosmetici e tutti i prodotti agricoli)[62]. La seconda modificazione ha ampliato tale nozione ricomprendendovi "i metodi e i procedimenti di produzione relativi agli altri prodotti" e la nozione di "altri requisiti" prescritti nei confronti di un prodotto determinato (articolo 1, punti 2 e 3)[63].

## D. Campo d'applicazione

### 1. Le normative sui servizi soggette all'obbligo di notifica

Trattandosi di uno strumento giuridico inteso a garantire il buon funzionamento del mercato interno, dovrebbero essere notificati in teoria tutti i progetti di normativa suscettibili di creare ostacoli alla libera circolazione, fra Stati membri, dei servizi della Società dell'informazione e ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi. Per la sua applicazione pratica lo strumento richiede tuttavia che vengano indicate nel modo più chiaro possibile le normative soggette all'obbligo di notifica, in modo da consentire alle autorità nazionali di determinare agevolmente quali siano i progetti da comunicare ed anche in modo da non sovraccaricare Stati membri e Commissione con notifiche inutili. Per raggiungere questo obiettivo possono prospettarsi vari metodi.

- Il metodo che consiste nel definire con precisione quali siano i "servizi della Società dell'informazione" pare inadeguato per i seguenti motivi:

  (i) da un lato, definirli in modo dettagliato e specifico sarebbe un'operazione particolarmente difficile dato che la loro grande diversità, l'estrema

---

62 *Direttiva 88/182/CE, GU n. L 81 del 16.3.1988, pag. 75.*

63 *Direttiva 94/10/CE, GU n. L 100 del 19.4.1994, pag. 30.*

diversificazione e la loro complessa architettura li apparentano sia ai servizi di telecomunicazione che ai servizi audiovisivi, ai servizi tradizionali ed alla stampa; (ii) d'altra parte, una definizione del genere sarebbe artificiale, poco chiara, e contribuirebbe all'incertezza terminologica odierna circa il significato di termini quali servizi "multimediali", servizi in rete o in linea (on-line), servizi "telematici", servizi "audiovisivi", servizi di "radiodiffusione"[64], ed altri ancora. Secondo gli stessi Stati membri, medesimi tipi di servizi possono essere designati con termini diversi.

- Né sarebbe una buona soluzione un metodo alternativo consistente nel preparare un elenco di servizi (compravendita elettronica, telemedicina, teledidattica, ecc.) e nel chiedere di notificare i progetti di normativa che possono incidere su tali settori. Questa enumerazione ha due inconvenienti principali: in primo luogo rischia di non essere completa, dato che l'analisi del mercato ha dimostrato che di parecchi servizi che verranno sviluppati in futuro non si intravede ancora la precisa fisionomia e, in secondo luogo, richiederebbe definizioni chiare e inequivoche di ognuna di queste varie categorie, operazione che, come si è visto, non è affatto semplice.

- La Commissione ritiene che la sua proposta non debba risolvere la questione terminologica di quello che sono o non sono i servizi della Società dell'informazione ma che debba piuttosto individuare, ai fini del mercato interno e del meccanismo della trasparenza, i criteri che consentano di determinare i progetti di normativa da notificare. A questo riguardo, è assolutamente necessario che fra questi rientrino i progetti di norme che saranno interessate dalla generale evoluzione normativa che accompagnerà lo sviluppo della Società dell'informazione. In altri termini, le normative sufficientemente consolidate, quelle cioè che non dovrebbero cambiare in modo sostanziale, verrebbero escluse dall'obbligo di notifica. Sotto questo profilo, le caratteristiche dei servizi che richiederanno nuove regolamentazioni rispetto a quelle vigenti sui servizi tradizionali (prestazioni mediche, consulenza legale, insegnamento, ecc.) risiedono nel fatto che saranno *fornite a distanza e per via elettronica*; rispetto alle regolamentazioni attuali sulla radiodiffusione televisiva, la caratteristica primaria risiede nel fatto che saranno interattivi, cioè che *dovranno rispondere a una o più richieste individuali di un particolare destinatario di servizi*. L'interattività risiede

---

64 *Si veda la direttiva 89/522/CEE del 3.10.1989, GU n. L 298 del 17.10.1989, pag. 23.*

infatti nel particolare nesso che si instaura tra il destinatario dei servizi e il loro fornitore: ciascuno di essi può influire sul contenuto del servizio, in particolare il consumatore, che può sceglierlo e controllarne il contenuto.

Alla luce di questi criteri, la Commissione propone che vengano notificati, di massima, soltanto *i progetti di normativa concernenti l'accesso alle attività di servizio e il loro esercizio quando i servizi vengano prestati a distanza, per via elettronica e su richiesta individuale di un destinatario di servizi.*

Questa definizione di "servizi" comprende, per esempio:

- i servizi prestati per via telematica da professionisti (legali, psicologhi, operatori di borsa, medici, ecc.)
- i servizi interattivi di svago e intrattenimento (video a richiesta, videogiochi a richiesta, visite virtuali di musei, ecc.)
- i servizi di informazione in linea (biblioteche elettroniche, informazioni meteorologiche, informazioni finanziarie)
- i centri commerciali virtuali
- i giornali elettronici in linea
- i servizi turistici in linea
- i servizi di intermediazione immobiliare in linea
- i servizi di assicurazione in linea (teleassicurazione)
- i servizi educativi in linea (teledidattica).

Non rientrerebbero in questa definizione (perché non prestati a distanza o perché non prestati per via elettronica o perché non forniti su domanda individuale) i servizi seguenti:

- i servizi di radiotelediffusione (compreso il servizio "near-video-on-demand")
- i servizi di radiodiffusione sonora
- il televideo
- i servizi di marketing diretto non telematico (ad esempio la vendita su catalogo)
- i distributori automatici di banconote
- i giochi elettronici presenti nelle sale giochi
- i servizi di telefonia vocale (compresi quelli forniti dal GSM).

Quanto ai progetti di normativa soggetti all'obbligo di notifica, si possono citare, in primo luogo, quelli che disciplinano specificamente e principalmente i nuovi servizi, stabilendo i requisiti inerenti al contenuto (pubblicità, tutela dei minori ecc.), al prestatore dei servizi (solvibilità, onorabilità, identificabilità dell'operatore, modi di acquisto della proprietà, ecc.), al regime di autorizzazione dei nuovi servizi e, ancora, alle condizioni per l'esercizio delle attività di servizio (proprietà intellettuale, criptaggio, ecc.).

Saranno inoltre soggette all'obbligo di notifica quei progetti di disposizioni nazionali volte ad estendere ai nuovi servizi una disciplina già esistente. Un esempio del genere è rappresentato dal recente progetto tedesco di legge-quadro per i servizi d'informazione e di telecomunicazione, il quale prevede l'applicazione ai nuovi servizi della vigente legislazione generale in materia di protezione dei partecipanti all'insegnamento a distanza, d'indicazione dei prezzi, di tutela dei dati personali, di tutela dei minori, ecc.

In base allo stesso criterio, saranno sottoposte all'obbligo di notifica preventiva anche quelle disposizioni che, pur inserite in una nuova disciplina a carattere generale, riguardino specificatamente i servizi della Società dell'Informazione.

Al contrario, un progetto di normativa di tipo orizzontale (ad esempio, una nuova disciplina in materia societaria) o una norma che stabilisca il regime generale per l'accesso a una professione (requisito di un titolo di studio, condizioni di onorabilità, solvibilità ecc.) che non contemplino alcuna specifica disposizione sui servizi della Società dell'informazione, non potranno considerarsi progetti che prevedono norme "relative" - sia pure indirettamente - ai "nuovi servizi" della Società dell'informazione e quindi non saranno soggetti all'obbligo di notifica.

Inoltre, dalla sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1996 (causa C-194/94, vertente sulla direttiva 83/189) si desume che una norma nazionale che si limita a predisporre una delega per l'emanazione di successivi provvedimenti normativi di natura cogente ma è sprovvista di efficacia giuridica propria non è soggetta all'obbligo di notifica preventiva.

Infine, per definire la portata dell'obbligo di notifica preventiva, occorre anche prendere in considerazione le esclusioni già previste dalla direttiva 83/189.

## 2. Le eccezioni

Le eccezioni già contemplate dalla direttiva 83/189/CEE si applicheranno anche ai progetti di normativa qui considerati. Pertanto, non sussiste obbligo di notifica per le seguenti disposizioni:

- le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri e gli accordi volontari (facoltativi) mediante i quali questi ultimi si conformano ad atti comunitari di natura cogente ovvero adempiono obblighi scaturenti da accordi internazionali finalizzati all'adozione di specifiche comuni. Più concretamente, ciò significa che non sono soggetti all'obbligo di notifica i progetti di normative nazionali intese ad attuare una direttiva comunitaria che, per il suo contenuto, può incidere sui servizi della Società dell'informazione (ad es.: la direttiva sulla protezione dei dati a carattere personale, la direttiva sulle vendite a distanza, la direttiva modificata sulla televisione senza frontiere o la futura direttiva relativa a un quadro comune per le autorizzazioni generali e le licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione);
- le disposizioni con le quali gli Stati membri fanno ricorso a clausole di salvaguardia previste in atti comunitari di natura cogente;
- le disposizioni di esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia;
- le disposizioni la cui comunicazione in fase di progetto è prevista da altri provvedimenti comunitari (ad es.: articolo 12 della direttiva 93/98/CE relativa all'armonizzazione della durata di protezione dei diritti d'autore e di alcuni diritti connessi)[65]. Tuttavia, gli Stati membri devono indicare formalmente che tale comunicazione è efficace anche con riguardo al meccanismo di trasparenza.

Sono inoltre previste eccezioni per il periodo di status quo, nel senso che i relativi periodi non si applicano alle misure fiscali e finanziarie e il periodo di sospensiva di 12 mesi (che, come è noto, può arrivare a 18 mesi in caso di posizione comune) non si applica agli accordi facoltativi.

## E. Base giuridica

La soluzione più logica e coerente è il ricorso ad una delle basi giuridiche previste per la realizzazione del mercato interno. Lo strumento giuridico qui prospettato mira infatti a garantire il buon funzionamento del mercato interno, come traspare chiaramente dal suo scopo e dal suo contenuto[66]. Il contenuto del meccanismo in sé e per sé considerato, cioè

---

65 *GU n. L 290 del 24.11.1993, pag. 9.*

66 *Si veda infra, Terza parte, punto A.*

le disposizioni sulle notifiche, l'organizzazione della consultazione degli altri Stati membri, i periodi di sospensiva e la procedura d'urgenza sono le soluzioni giuridiche adeguate per realizzare efficacemente gli obiettivi identificati nei punti che precedono.

Inoltre, la direttiva 83/189/CEE, come pure le direttive che l'hanno modificata, è anch'essa intesa a realizzare il mercato interno e la presente proposta di direttiva non ne modifica affatto le finalità poiché ha esclusivamente lo scopo di ampliarne la sfera di operatività in modo da scongiurare il sorgere di nuovi ostacoli al mercato interno.

In tema di basi giuridiche del mercato interno, gli articoli 100A e 213 del trattato costituiscono, a giudizio della Commissione, il fondamento giuridico più adeguato per una proposta di direttiva del Consiglio che modifichi la direttiva 83/189/CEE; le ragioni sono le seguenti:

- la direttiva 83/189 si fonda anch'essa sugli articoli 100A e 213 (oltreché sull'articolo 43) e per ragioni di coerenza è necessario ricorrere allo stesso fondamento normativo per la sua estensione;
- è vero che l'articolo 100A può essere preso in considerazione come sua base giuridica solo in via sussidiaria, cioè solo quando il trattato non disponga altrimenti. Dato che la nuova direttiva si configura come uno strumento diretto ad evitare l'introduzione di nuove restrizioni alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento dei fornitori di servizi, l'articolo 57, paragrafo 2 (al quale rinvia l'articolo 66 per la parte concernente i servizi) potrebbe costituire uno specifico fondamento giuridico. Tuttavia una direttiva basata sull'articolo 57, paragrafo 2 deve mirare al *coordinamento* delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali; senonché, la direttiva qui proposta mira unicamente a istituire una procedura di notifica senza dettare norme di diritto sostanziale.

## F. Sussidiarietà

La presente proposta di direttiva del Consiglio recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE fa proprio il principio di sussidiarietà.

- Il meccanismo della trasparenza consentirà di meglio applicare l'articolo 59 del trattato e il principio - che ne deriva - del mutuo riconoscimento; di conseguenza, l'emanazione di nuove normative comunitarie si limiterà allo stretto necessario,

evitando quindi ogni rischio di inflazione legislativa. Sotto questo profilo, il meccanismo della trasparenza risulta lo strumento privilegiato per rispondere alle esigenze della sussidiarietà;

- iniziative prese a livello nazionale non servirebbero in nessun caso per realizzare gli obiettivi del mercato interno che vengono prospettati in questo documento e tantomeno potrebbero realizzarli in modo efficace. Un efficiente coordinamento delle nuove normative nazionali può avvenire unicamente a livello comunitario;
- il meccanismo contribuirà ad una migliore applicazione della sussidiarietà in quanto consentirà agli Stati membri e alla Commissione di individuare, di concerto, i possibili ostacoli alla libera circolazione dei servizi e di accertare l'esigenza di eventuali iniziative comunitarie.

Per garantire il ricorso al principio di sussidiarietà - prescritto dall'articolo 3B, paragrafo 2 del trattato - è necessario rispondere alle seguenti domande:

*Quali sono gli obiettivi dell'azione prospettata rispetto agli obblighi della Comunità?*

L'obiettivo è quello di realizzare le libertà fondamentali del mercato interno, definito dall'articolo 7A, ossia assicurare la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento, evitando che ad esse rechino pregiudizio le future normative che verranno adottate a livello nazionale per disciplinare i servizi della Società dell'informazione.

*L'azione prevista è di esclusiva competenza della Comunità o appartiene alla competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri?*

L'azione prevista è di competenza esclusiva della Comunità (articolo 7A).

*Quali mezzi d'azione sono a disposizione della Comunità (raccomandazione, sostegno finanziario, intervento normativo, mutuo riconoscimento ...)?*

Direttiva intesa a coordinare le legislazioni (articolo 57, paragrafo 2) o provvedimenti relativi al ravvicinamento delle legislazioni (articolo 100A).

*È necessaria una regolamentazione uniforme oppure è sufficiente una direttiva che stabilisca obiettivi generali demandando agli Stati membri la loro realizzazione?*

L'iniziativa qui proposta non ha lo scopo di armonizzare il diritto sostanziale degli Stati membri, ma soltanto quello di istituire una procedura d'informazione accompagnata da una procedura intesa a coordinare le future normative nazionali, onde meglio applicare gli articoli 52 e 59 del trattato e meglio identificare la eventuale esigenza di un'iniziativa comunitaria.

## IV. Proposta di direttiva

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 100a e l'articolo 213

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189 B del trattato,

1. considerando che per assicurare il buon funzionamento del mercato interno è necessario garantire - tramite modifica della direttiva 83/189/CEE - la massima trasparenza delle future normative nazionali che si applicheranno ai servizi della Società dell'informazione;

2. considerando che un gran numero di servizi ai sensi degli articoli 59 e 60 del trattato usufruiranno delle opportunità della Società dell'informazione così da poter essere prestati a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi;

3. considerando che il mercato unico, in quanto spazio senza frontiere interne, consente ai fornitori di questi servizi di sviluppare le loro attività transfrontaliere in modo da aumentare la loro competitività e consente in tal modo ai cittadini di accedere a nuove possibilità di comunicazione e di ricevere informazioni e ai consumatori di disporre di nuove forme di accesso a beni e servizi;

4. considerando che le numerose implicazioni sociali, associative e culturali inerenti all'avvento della Società dell'informazione possono imporre che siano prese in considerazione talune specificità legate al contenuto dei servizi in questione:

5. considerando che il Consiglio europeo ha ribadito la necessità che venga istituito a livello comunitario un contesto normativo chiaro, stabile ed idoneo a consentire lo sviluppo della Società dell'informazione; che il diritto comunitario e la normativa sul mercato interno - costituita dalle norme di principio del trattato e dalle norme di diritto derivato - rappresentano fin da ora il fondamentale quadro giuridico per lo sviluppo di questi servizi;

6. considerando che le vigenti normative nazionali applicabili agli attuali servizi dovranno essere adeguate ai nuovi servizi della Società dell'informazione allo scopo di meglio tutelare gli interessi generali o, in senso opposto, per alleggerire le normative stesse quando la loro applicazione si riveli sproporzionata rispetto agli obiettivi che si prefiggono;

7. considerando che, in assenza di coordinamento a livello comunitario, la prevedibile elaborazione normativa a livello nazionale potrebbe determinare restrizioni della libera circolazione dei servizi e della libertà di stabilimento con conseguente frammentazione del mercato interno, inflazione legislativa e incoerenze normative;

8. considerando la necessità di un'impostazione coordinata a livello comunitario nell'affrontare questioni relative ad attività aventi una spiccata connotazione transnazionale quali i nuovi servizi, allo scopo di pervenire ad una tutela effettiva ed efficace degli obiettivi di interesse generale che intervengono nello sviluppo della Società dell'Informazione;

8bis. considerando che per i servizi di telecomunicazione esiste già un'armonizzazione a livello comunitario e che la vigente normativa comunitaria prevede degli adattamenti allo sviluppo della tecnologia e all'offerta di nuovi servizi;

9. considerando che per altri settori della Società dell'informazione ancora poco noti sarebbe nondimeno prematuro coordinare queste normative attraverso un'armonizzazione estensiva o esaustiva del diritto sostanziale nella Comunità, poiché la forma e la natura dei nuovi servizi non sono ancora sufficientemente note; che in questo momento non esiste ancora un'attività normativa specifica al livello nazionale in tale materia e che la necessità e il contenuto di una siffatta armonizzazione in relazione al mercato interno non possono essere definiti in questa fase;

10. considerando che è pertanto necessario preservare il corretto funzionamento dello spazio senza frontiere interne e scongiurare il pericolo di una nuova frammentazione istituendo una procedura d'informazione, di consultazione e di cooperazione amministrativa per i nuovi progetti di normativa; che una procedura siffatta contribuirà, in particolare, a garantire l'efficace applicazione del trattato, segnatamente degli articoli 52 e 59, ed eventualmente ad individuare l'esigenza di tutelare l'interesse generale a livello comunitario; che, inoltre, la migliore applicazione del trattato resa possibile da una siffatta procedura limiterà la necessità di normative comunitarie a quanto è strettamente necessario e proporzionato ai fini del mercato interno e della tutela di interessi generali; che, infine, tale procedura d'informazione consentirà alle imprese di meglio sfruttare i vantaggi che presenta il mercato interno;

11. considerando che la direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, persegue gli stessi obiettivi e che tale procedura risulta efficace e adeguata per il conseguimento di questi obiettivi; che l'esperienza acquisita nell'applicazione di tale direttiva e le procedure da essa istituite sono adeguate ai progetti di norme relative ai servizi della Società dell'informazione; che la procedura che essa istituisce si è ormai ben affermata presso le amministrazioni nazionali;

12. considerando inoltre che, ai sensi dell'articolo 7A del trattato, il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e che la direttiva 83/189/CEE prevede solo norme procedurali di cooperazione amministrativa, senza armonizzazione delle norme di diritto sostanziale;

13. considerando pertanto che una modifica della direttiva 83/189/CEE per consentirne l'applicazione ai progetti di normativa relativi ai servizi della Società dell'informazione è la soluzione più opportuna per rispondere efficacemente alle esigenze di trasparenza nel mercato interno in ordine al quadro normativo dei servizi della Società dell'informazione;

14. considerando che, stanti la grande varietà dei servizi della Società dell'informazione, il loro futuro sviluppo e la necessità di prevedere la notificazione delle sole norme suscettibili di futura evoluzione; che i servizi prestati a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi sono quelli che richiederanno e susciteranno più di altri nuove regolamentazioni e che, per tale motivo, occorre prevedere la notificazione dei progetti di regole riguardanti tali servizi;

15. considerando che dovranno quindi essere comunicate le regole specifiche concernenti l'accesso alle attività di servizio che si prestano ad essere fornite secondo le modalità sopra richiamate e il loro esercizio, anche se tali norme figurano in una regolamentazione con finalità più generali; che, tuttavia, le norme di portata generale che non prevedono alcuna disposizione particolare in ordine a tali servizi o comunque le prestazioni di servizi in quanto tali non dovranno essere notificate;

16. considerando che, con l'espressione "regole relative all'accesso ai servizi e al loro esercizio" si fa riferimento alle norme che stabiliscono requisiti di qualsiasi natura, come quelli relativi ai fornitori, ai servizi e ai destinatari dei servizi, inerenti un'attività economica atta ad essere fornita per via elettronica, a distanza e su richiesta individuale del destinatario del servizio; che quindi, ad esempio, le norme relative allo stabilimento dei prestatori di servizi e, in particolare, quelle relative al regime di autorizzazione o di licenza rientrano in tale definizione; che si considera norma riguardante specificamente i servizi della Società dell'informazione una

norma che riguardi questi ultimi ancorché inserita in una normativa di carattere generale;

17. considerando che la presente direttiva lascia impregiudicata la sfera d'applicazione della direttiva 89/552 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive quale modificata dalla direttiva 96/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché eventuali future modificazioni di tale direttiva;

18. considerando che la presente direttiva lascia impregiudicati l'elaborazione e il contenuto della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in ordine a un quadro comune per le autorizzazioni generali e per le licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione;

19. considerando che non rientrano comunque nella previsione della presente direttiva i progetti di normative nazionali dirette a recepire nel diritto interno il contenuto delle direttive comunitarie già emanate o da emanare poiché essi sono già soggetti ad un esame specifico; che, per questo motivo, non dovrebbero rientrare nel campo dell'applicazione della presente direttiva né le normative nazionali emanate per l'attuazione della direttiva 89/552 relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive quale modificata dalla direttiva 96/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché eventuali future modificazioni di tale direttiva né le normative nazionali emanate per l'attuazione della futura direttiva relativa a un quadro comune per le autorizzazioni generali e per le licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione;

20. considerando che il sistema d'informazione e di consultazione a livello comunitario stabilito dalla presente direttiva costituisce il presupposto essenziale per una partecipazione coerente ed incisiva della Comunità europea alla soluzione delle questioni attinenti gli aspetti regolamentari dei servizi della Società dell'Informazione nel contesto internazionale;

21. considerando che la presente direttiva è intesa a modificare la direttiva 83/189, la quale è stata adottata sul fondamento degli articoli 100A e 213 (nonché dell'articolo 43) del trattato; che è opportuno mantenere la coerenza nel ricorso alle basi giuridiche di una stessa direttiva;

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

**Articolo 1**

La direttiva 83/189/CEE è modificata come segue:

1) Il titolo della direttiva è sostituito dal titolo seguente:

*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relativi ai servizi della Società dell'informazione.*

2) L'articolo 1 è modificato come segue:

a) dopo il punto 1 è aggiunto il seguente punto:

*2) "servizio": qualsiasi servizio prestato a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi.*

b) i punti 2 e 3 diventano rispettivamente i punti 3 e 4;

c) è aggiunto un nuovo punto 5:

*5) "regola relativa ai servizi": un requisito relativo all'accesso alle attività di servizio di cui al punto 2 e al loro esercizio, in particolare le disposizioni relative al prestatore di servizi, ai servizi e al destinatario di servizi, **ad esclusione delle regole che non riguardino specificamente i servizi ivi definiti.***

d) i punti da 4 a 10 diventano rispettivamente i punti da 6 a 12.

e) il punto 9, (nuovo punto 11) primo capoverso è sostituito dal testo seguente:

*"**regola tecnica**": una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione, lo stabilimento di un operatore di servizi o l'utilizzazione in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all'articolo 10, le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri intese a vietare la fabbricazione, la commercializzazione o l'utilizzazione di un prodotto ed a vietare la prestazione o l'utilizzazione di un servizio o lo stabilimento come operatore di servizi.*

*Costituiscono in particolare regole tecniche de facto:*

- *le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad*

*altri requisiti o a regole relative ai servizi, o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti ovvero a regole relative ai servizi e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;*

- *gli accordi facoltativi dei quali l'autorità pubblica è parte contraente e che, nell'interesse pubblico, mirano al rispetto di specificazioni tecniche o di altri requisiti, o di regole relative ai servizi, ad eccezione del capitolato degli appalti pubblici;*

- *le specificazioni tecniche o altri requisiti connessi con misure di carattere fiscale o finanziario che influenzano il consumo di prodotti o di servizi incoraggiando all'osservanza di tali specificazioni tecniche o altri requisiti o regole relative ai servizi; non sono contemplati le specificazioni tecniche, o altri requisiti o le regole relative ai servizi connessi con i regimi nazionali di sicurezza sociale.*

f) il punto 10 (nuovo punto 12) è sostituito dal testo seguente:

*12) "**progetto di norma tecnica**": il testo di una specificazione tecnica o di un altro requisito o di una regola relativa ai servizi, comprendente anche disposizioni amministrative, elaborato per adottarlo o farlo adottare come regola tecnica e che si trovi in una fase preparatoria in cui sia ancora possibile apportarvi emendamenti sostanziali.*

3) L'articolo 8, paragrafo 1, ultimo comma, è sostituito dal testo seguente:

*"Per quanto concerne le specificazioni tecniche o altri requisiti o le regole relative ai servizi di cui all'articolo 1, punto 11, terzo trattino, le osservazioni o i pareri circostanziati della Commissione o degli Stati membri possono fondarsi unicamente sugli aspetti che costituiscano eventualmente ostacoli agli scambi o alla libera circolazione dei servizi e non sugli elementi fiscali o finanziari della misura."*

4) L'articolo 9 è modificato nel modo seguente:

a) il punto 2, primo comma, è sostituito dal testo seguente:

*Gli Stati membri rinviano:*

- *di quattro mesi l'adozione di un progetto di regola tecnica avente forma di accordo facoltativo ai sensi dell'articolo 1, punto 11, secondo comma, secondo trattino,*
- *fatti salvi i paragrafi 3, 4 e 5, di sei mesi l'adozione di qualsiasi altro progetto di regola tecnica,*

*a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, se essa o un altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi a tale data, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione delle merci o dei servizi o alla libertà di stabilimento degli operatori di servizi nell'ambito del mercato interno.*

b) il punto 7 è sostituito dal testo seguente:
*I paragrafi da 1 a 5 non sono applicabili quando uno Stato membro, per motivi giustificati da una situazione grave o imprevedibile inerente alla tutela della salute delle persone e degli animali, alla prevenzione dei vegetali o alla sicurezza e - per le regole relative ai servizi - giustificate anche da motivi di ordine pubblico, si trovi nella necessità di elaborare in tempi brevissimi regole tecniche da adottare e mettere in vigore con effetto immediato, senza alcuna possibilità di consultazione. Lo Stato membro indica, nella comunicazione di cui all'articolo 8, i motivi che giustificano l'urgenza dei provvedimenti in questione. La Commissione si pronuncia su tale comunicazione nel più breve tempo possibile. Essa prende le misure opportuno in caso di ricorso abusivo a questa procedura. Il Parlamento europeo è tenuto informato dalla Commissione.*

5) L'articolo 10 è modificato nel modo seguente:

a) il paragrafo 1, primo e secondo trattino sono sostituiti dal testo seguente:
- *si conformano agli atti comunitari cogenti che danno luogo all'adozione di specificazioni tecniche o di regole relative ai servizi;*
- *soddisfano agli impegni derivanti da un accordo internazionale, che danno luogo all'adozione di specificazioni tecniche o di regole comuni relative ai servizi comuni nella Comunità;*

b) il paragrafo 1, sesto trattino, è sostituito dal testo seguente:
- *si limitano a modificare una regola tecnica ai sensi dell'articolo 1, punto 11 della presente direttiva in conformità di una domanda della Commissione intesa ad eliminare un ostacolo agli scambi o alla libera circolazione dei servizi;*

c) ai paragrafi 3 e 4 il riferimento all'articolo 1, punto 9 è sostituito dai termini:
*articolo 1, punto 11;*

d) il paragrafo 4 è sostituito dal seguente testo:
4. *L'articolo 9 non si applica alle specificazioni tecniche o ad altri requisiti o alle regole relative ai servizi di cui all'articolo 1, punto 11, secondo comma, terzo trattino.*

## Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 31 dicembre 1997. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

## Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, ....

Per il Consiglio

Il Presidente

## SCHEDA FINANZIARIA

### 1. DENOMINAZIONE DELL'AZIONE

**Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche**

### 2. LINEA DI BILANCIO

**A2510:** Comitati obbligatori

### 3. BASE GIURIDICA

**Proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio recante terza modifica della direttiva 83/189/CEE che prevede una procedura d'informazione nel settore delle** norme e delle regolamentazioni tecniche

### 4. DESCRIZIONE DELL'AZIONE:

#### 4.1 Obiettivo generale dell'azione

La proposta di direttiva è intesa a instaurare una procedura d'informazione e cooperazione amministrativa fra le autorità nazionali e comunitarie su questioni relative alla disciplina giuridica dei servizi della società dell'informazione. In particolare, ogni Stato membro dovrà notificare alla Commissione e a tutti gli altri Stati membri i progetti di normative nazionali riguardanti tali servizi; le normative nazionali in questione potranno entrare in vigore - secondo la proposta - solo dopo che sia trascorso un periodo minimo di *stand-still* di tre mesi che dovrebbe consentire di valutare la coerenza e la compatibilità del progetto con il diritto comunitario vigente e segnatamente con le norme in tema di mercato interno.

#### 4.2 Periodo previsto per l'azione e modalità di rinnovo o proroga

Il Comitato istituito dagli articoli 5 e 6 della direttiva 83/189 in relazione alle competenze in materia di servizi della Società dell'Informazione potrebbe iniziare a funzionare immediatamente dopo l'adozione della proposta di direttiva in oggetto (l'adozione è possibile dal 1997) in modo da facilitare il suo recepimento negli ordinamenti interni e successivamente da controllare la sua applicazione.

### 5. CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA

**5.1** Spese non obbligatorie

**5.2** Stanziamenti non dissociati

## 6. NATURA DELLA SPESA

### 6.1 Natura della spesa

Rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno dei membri del Comitato permanente nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche (Comitato 03C0210) per le riunioni supplementari necessarie all'adozione della proposta di direttiva in oggetto.

## 7. INCIDENZA FINANZIARIA

**Nulla**

## 8. DISPOSIZIONI ANTIFRODE PREVISTE

La verifica delle domande di rimborso viene effettuata dal segretariato del comitato (al segretariato provvede la DG XV).

## 9. ELEMENTI DI ANALISI COSTO-EFFICACIA

### 9.1 Obiettivi specifici e quantificabili; beneficiari

L'obiettivo della proposta è di salvaguardare ed agevolare il funzionamento del mercato interno prevenendo l'emanazione di normative divergenti e l'insorgere di incompatibilità tra le norme nazionali e le libertà del mercato interno. Ogni nuova frammentazione del mercato unico avrebbe l'effetto di compromettere la crescita del settore dei servizi in linea che è in piena evoluzione (il numero di utenti di Internet aumenta in tutto il mondo di circa un milione di unità all'anno).

Gli investimenti affluiranno al settore dei nuovi servizi solo se le prospettive di sviluppo su scala comunitaria sono garantite; all'opposto, i mercati nazionali, con la loro frammentazione legislativa, non sarebbero sufficientemente redditizi per sostenere i programmi d'investimento.

### 9.2 Motivazione dell'azione

L'iniziativa si inquadra nell'ambito del funzionamento del mercato interno, che è un àmbito di competenza esclusiva della Comunità; in questo caso, quindi, non si deve far luogo alla sussidiarietà.

La proposta non prevede provvedimenti di armonizzazione né l'emanazione di norme di diritto sostanziale.

Essa contiene semplici norme di procedura e fa ricorso, tra l'altro, allo stesso comitato che già opera per l'applicazione della direttiva 83/189 (con alcune modificazioni) e che ha già dato buona prova di sé nel corso di un decennio.

Dinanzi alle numerose iniziative normative che attualmente sono in preparazione negli Stati membri per far fronte alle nuove esigenze che pone l'avvento della Società dell'Informazione, si impone una impostazione coordinata sul piano comunitario per i nuovi servizi, che sono per definizione transfrontalieri; questa impostazione intende sia salvaguardare lo sviluppo di questo settore economico nel mercato interno sia garantire una tutela più efficace degli interessi generali in gioco (tutela dei minori, dei consumatori, della morale pubblica, .....).

Va inoltre tenuto presente che la natura non riservata delle comunicazioni trasmesse ai sensi della direttiva tiene anche conto dell'interesse degli operatori economici del settore a manifestare il proprio punto di vista sulle future iniziative normative all'interno di un ambito normativo sufficientemente trasparente, organico e stabile per l'esercizio e lo sviluppo della loro attività.

Va notato, infine, che l'assenza del meccanismo qui proposto potrebbero ripercuotersi negativamente sulle le risorse interne della Commissione, ove si debbano gestire eventuali procedimenti di infrazione contro le future leggi nazionali incompatibili con il diritto comunitario.

### 9.3 Controllo e valutazione dell'azione

L'articolo 3 della direttiva prevede che la Commissione riferisca con cadenza biennale al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale sui risultati dell'applicazione della direttiva. In tali occasioni possono essere proposte revisioni del sistema.

## 10. SPESE AMMINISTRATIVE (PARTE A, SEZIONE III DEL BILANCIO)

La mobilitazione effettiva delle risorse amministrative necessarie è funzione della decisione annuale della comunicazione in merito alla destinazione delle risorse, tenuto conto in particolare degli effettivi e degli importi supplementari che saranno stati concessi dall'autorità di bilancio.

### 10.1 Incidenza sul numero di impieghi

| Tipo di impieghi | | Effettivi da destinare alla gestione dell'azione | | di cui | | durata |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | impieghi permanenti | impieghi temporanei | mediante utilizzo delle risorse esistenti nella DG o nel servizio interessato | mediante ricorso a risorse supplementari | |
| Funzionari o agenti temporanei | A | 1 | | 1 | | indeterminata |
| | B | 1 | | 1 | | indeterminata |
| | C | | | | | |
| Altre risorse | | | | | | |
| Totale | | 2 | | 2 | | |

### 10.2. Incidenza finanziaria globale delle risorse umane supplementari

Non applicabile

| | Importo | Modalità di calcolo |
|---|---|---|
| Funzionari<br>Agenti temporanei<br>Altre risorse | | |
| Totale | | |

### 10.3. Aumento di altre spese di funzionamento derivanti dall'azione

| Linea di bilancio (n. e denominazione) | Importo | Modalità di calcolo |
|---|---|---|
| A2510 Comitati obbligatori | 22 000 | 15 esperti del Comitato permanente nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche in rappresentanza degli Stati membri che si riuniscono per due riunioni supplementari all'anno;<br>2 x 11 000(spesa media) = 22 000 ECU |
| Totale | 22 000 | |

ISSN 0254-1505

COM(96) 392 def.

# DOCUMENTI

IT 15 16 10

N. di catalogo : CB-CO-96-411-IT-C

ISBN 92-78-07823-9

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo

6y