

Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	I <i>Comunicazioni</i>	
	.....	
	II <i>Atti preparatori</i>	
	<b>Comitato economico e sociale</b>	
	<b>Sessione di aprile 1988</b>	
88/C 175/01	Parere in merito alla creazione di uno spazio finanziario europeo . . . . .	1
88/C 175/02	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (.../CEE/EURATOM/CECA) . . . . .	6
88/C 175/03	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 78/1015/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei motocicli . . . . .	8
88/C 175/04	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 65/269/CEE che rende uniformi talune norme riguardanti le autorizzazioni per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri . . . . .	9
88/C 175/05	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante ottava modifica della direttiva 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi . . . . .	10
88/C 175/06	Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio di modifica della decisione 84/133/CEE che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo . . . . .	11
88/C 175/07	Parere sull'obbligo generale di sicurezza dei prodotti . . . . .	12

<u>Numero d'informazione</u>	Sommaro ( <i>segue</i> )	Pagina
88/C 175/08	Parere sulla dodicesima relazione del Fondo di sviluppo regionale . . . . .	17
88/C 175/09	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente l'attuazione di misure per promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro . . . . .	22
88/C 175/10	Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le prescrizioni minime di sicurezza e salute sul luogo di lavoro (prima direttiva specifica a mente dell'articolo 13 della Direttiva COM(88)73 def.) . . . . .	28
88/C 175/11	Supplemento di parere riguardante il progetto di regolamento (CEE) della Commissione concernente l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di franchising . . . . .	30
88/C 175/12	Parere in merito alle proposte della Commissione sulla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli e di alcune misure connesse (1988/1989) . . . . .	33
88/C 175/13	Parere in merito alla comunicazione della Commissione « Verso un mercato comunitario competitivo delle telecomunicazioni entro il 1992 — Attuazione del Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi e delle apparecchiature di telecomunicazione — Situazione attuale delle discussioni e delle proposte della Commissione . . . . .	36
88/C 175/14	Parere riguardante le relazioni fra la Comunità europea e i paesi a commercio di stato europei . . . . .	39
88/C 175/15	Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio sul rilancio dell'azione culturale nella Comunità europea . . . . .	40
88/C 175/16	Parere d'iniziativa su una politica per le aree montane . . . . .	47
88/C 175/17	Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei relativi interventi, fra di essi e quelli della Banca europea per gli investimenti (BEI) e degli altri strumenti finanziari esistenti (versione modificata) . . . . .	56

## II

*(Atti preparatori)*

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

## Parere in merito alla creazione di uno spazio finanziario europeo

(88/C 175/01)

La Commissione, in data 22 dicembre 1987, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla creazione di uno spazio finanziario europeo.

La sezione «Affari economici, finanziari e monetari», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato in data 12 aprile 1988 il parere sulla base della relazione Delhomenie.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 aprile 1987, nel corso della 255<sup>a</sup> sessione plenaria, all'unanimità, meno 1 astensione, il seguente parere.

## 1. Introduzione

1.1. Il Comitato esprime il suo più vivo compiacimento per la decisione della Commissione di sottoporli, perché formuli un parere, la comunicazione del 4 novembre 1987 intitolata «Creazione di uno spazio finanziario europeo» e se ne rallegra tanto più che si tratta di una delle disposizioni essenziali per la costruzione di un grande mercato interno.

1.2. La liberalizzazione dei movimenti di capitale, il cui principio era stato sancito nel testo del Trattato di Roma (art. 67 e seguenti), ma che all'epoca non era stata oggetto di decisioni operative, ha già dato luogo a parecchie direttive. L'ultima, che porta la data del novembre 1986 (86/566/CEE), modifica la direttiva dell'11 maggio 1960 e prevede che gli Stati membri s'impegnino a non rendere più gravose le procedure di autorizzazione richieste alla data d'entrata in vigore della direttiva, a semplificare per quanto possibile le formalità di autorizzazione e di controllo applicabili alla conclusione o all'esecuzione delle transazioni e dei trasferimenti e, eventualmente, operino in concertazione per conseguire tale semplificazione.

1.3. Le nuove proposte della Commissione comprendono due direttive e un regolamento.

1.3.1. La prima proposta di direttiva, presa in applicazione dell'art. 67 del Trattato, prevede contemporaneamente l'obbligo per gli Stati membri di abolire le restrizioni ancora esistenti ai movimenti di capitale, le

condizioni da soddisfare nel caso vengano adottate misure di regolazione monetaria interna, le eventuali misure di salvaguardia in caso di perturbazioni monetarie e le scadenze.

1.3.2. Per la Commissione, la liberalizzazione dei mercati di capitali è un mezzo necessario, ma non sufficiente, alla realizzazione del mercato interno; essa non concepisce tale processo senza che siano previste norme prudenziali, tese ad evitare eventuali rischi e squilibri, e l'armonizzazione fiscale, anche se non ne fa una questione pregiudiziale. Essa prevede inoltre che ciò comporti il mantenimento, ovvero un rafforzamento della disciplina di cambio e dunque la necessità della partecipazione di tutte le monete al meccanismo. Essa indica inoltre che ciò presuppone anche una accresciuta cooperazione al livello delle politiche monetarie ed una convergenza delle politiche economiche. Precisa infine la necessità di realizzare un'effettiva libera prestazione dei servizi bancari e assicurativi.

1.3.3. La seconda proposta di direttiva modifica la Direttiva 72/156/CEE per la «regolamentazione dei flussi finanziari internazionali e la neutralizzazione dei loro effetti indesiderabili sulla liquidità interna».

1.3.4. In base alle proposte, in caso di shock monetario esterno, possono essere adottate misure restrittive alla liberalizzazione dei capitali in coordinamento con l'insieme degli Stati membri. Secondo la Commissione,

gli adattamenti proposti si giustificano con il mutamento della situazione dal 1972 in poi, caratterizzata da un rilevante afflusso di capitali, e con l'attuale liberalizzazione dei mercati.

1.3.5. La proposta di regolamento prevede la creazione di un meccanismo unico di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti degli Stati membri. Con tale dispositivo la Commissione persegue tre obiettivi:

- l'istituzione di un meccanismo unico di sostegno finanziario mediante il raggruppamento dei sistemi di concorso finanziario a medio termine e dei prestiti comunitari,
- la possibilità di concedere un aiuto temporaneo ai paesi che registrano uno squilibrio della bilancia dei pagamenti,
- la creazione di uno strumento di accompagnamento della liberalizzazione dei movimenti di capitale attuata da uno Stato membro.

1.4. Per completezza, occorre rilevare che la Commissione auspica che l'adozione dei tre testi non sia disgiunta e si prefigge come obiettivo per realizzare la liberalizzazione la data del 1° gennaio 1989, pur prevedendo un periodo transitorio per alcuni Stati membri.

1.5. Il gruppo di studio della sezione ha ascoltato il parere del Presidente del Comitato dei Governatori delle Banche centrali degli Stati membri, nonché quello dei rappresentanti delle Banche centrali degli Stati membri in cui la liberalizzazione è più avanzata, vale a dire la Repubblica federale di Germania, il Regno Unito e i paesi dell'Unione economica belgo-lussemburghese, in merito a diversi aspetti dell'argomento in esame.

Tali interventi hanno permesso di constatare un consenso sull'obiettivo della liberalizzazione; sono state però avanzate alcune riserve a proposito delle norme prudenziali e delle clausole di salvaguardia. Quanto alle proposte della Commissione si è constatato un accordo sulla necessità di una accresciuta convergenza delle politiche economiche, di un potenziamento dello Sistema monetario europeo (SME) e di una utilizzazione molto ampia dell'ECU. Sul tema della creazione di una banca centrale europea che costituisce un obiettivo a più lungo termine, i rappresentanti delle banche centrali si propongono di approfondire i progetti avanzati da più Stati membri.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Il Comitato appoggia la decisione della Commissione di dispiegare gli strumenti giuridici di una completa liberalizzazione dei movimenti di capitale. Esso considera infatti che si tratti di un elemento indispensabile alla realizzazione del mercato interno e necessario per

migliorare la competitività dell'economia europea, tanto quanto la libera circolazione delle merci e delle persone.

La scadenza molto ravvicinata e le questioni sollevate dalla Commissione stessa invitano certo alla prudenza, ma non devono rimettere in questione l'obiettivo perseguito.

2.2. Con i tre testi che sono oggetto del presente parere la Commissione propone una liberalizzazione completa, immediata, dei movimenti di capitale. Il Comitato, pur condividendo, come già detto, tale posizione, ritiene che dovrebbe essere accompagnata da sforzi in settori importanti come l'armonizzazione delle regole di funzionamento dei servizi finanziari e dei mercati borsistici, quella della solvibilità e della solidità degli istituti finanziari, infine da un'armonizzazione fiscale. Reputa inoltre che tale liberalizzazione non potrebbe realizzarsi senza una stabilizzazione dei tassi di cambio. Passi in tal senso sono già stati compiuti grazie alle decisioni prese a Basilea ed a Nyborg.

2.2.1. Tale liberalizzazione presuppone però che si vada oltre; l'instabilità dei tassi di cambio crea infatti un rischio considerevole per le economie dei vari Stati membri, a causa degli aggiustamenti di rilievo che si producono, e per le imprese, soprattutto piccole e medie, che rinunciano a investimenti nazionali e internazionali, in seguito all'incertezza in ordine ai costi e ai rischi che incidono sulla concorrenza.

2.2.2. Per svolgere una politica coordinata in seno alla Comunità diviene dunque vieppiù difficile far coesistere monete a tassi di cambio fluttuanti e monete legate da accordi di parità fisse. Va ricordato che lo SME è fondato sul necessario parallelismo tra la stabilizzazione dei cambi (tasso d'inflazione, bilancia dei pagamenti, conti pubblici e produttività) e la convergenza delle politiche economiche e monetarie, e il primo elemento e il secondo si sostengono a vicenda.

2.2.3. Occorre quindi indirizzarsi verso un perfezionamento ed un rafforzamento dello SME. È infatti naturale sottoporre alla stessa disciplina di cambio paesi il cui sviluppo è paragonabile. Il Comitato ritiene che, contemporaneamente alla liberalizzazione dei movimenti di capitale, la partecipazione delle dodici monete allo SME debba essere effettiva, rispettando il margine di oscillazione consentito. Tale simultaneità va ovviamente valutata al termine del periodo transitorio previsto per alcuni Stati membri dall'art. 6 della prima

proposta di direttiva (1990 per l'Irlanda e la Spagna e 1992 per la Grecia e il Portogallo).

Devono altresì essere previste, come indicato dall'art. 3 dello stesso testo, delle procedure che permettano di realizzare gli aggiustamenti o adattamenti che potrebbero rivelarsi necessari.

2.2.4. La liberalizzazione impone anche la realizzazione quanto più rapida possibile di una maggiore coesione delle politiche economiche degli Stati membri mediante un maggiore coordinamento. Una completa autonomia delle politiche economiche sarebbe in totale contraddizione con una stessa disciplina di cambio. Si potrebbe anche evitare che un paese assuma di fatto il compito di fissare gli obiettivi della politica economica e monetaria per i dodici Stati membri solo perché praticerebbe la politica considerata « più saggia ». Gli aggiustamenti concertati dei tassi d'interesse intervenuti dopo l'accordo di Nyborg costituiscono un primo passo sulla via di tale necessario coordinamento.

2.2.5. Inoltre, si imporrà la necessità di sviluppare il ruolo dell'ECU. L'Europa ha bisogno di uno strumento di riferimento, di riserva, di uno strumento di pagamento comune. Prima di conseguire tale obiettivo, il ruolo dell'ECU dovrebbe essere rafforzato in due direzioni:

- da un lato come moneta di fatturazione e moneta di scambio che contribuisca ad una migliore stabilità degli scambi internazionali,
- dall'altro, l'ECU sarebbe verosimilmente più adatto di altre monete ad intervenire sui mercati dei cambi esteri senza accentuare le tensioni in seno allo SME.

2.2.6. Per gestire tale politica nel suo complesso, si pone infine la questione di un'istituzione europea il cui ruolo ed i cui legami con le autorità sia europee che nazionali, nonché con le banche centrali degli Stati membri andrebbero precisati. Questi fattori e molti altri fanno sembrare la costituzione di una Banca centrale europea un obiettivo a più lungo termine. Tuttavia, a più breve termine, sarebbe senz'altro opportuno prevedere azioni in tal senso come la revisione delle modalità di creazione dell'ECU e l'istituzione di un Fondo monetario europeo.

2.3. Il Comitato è stato d'altro canto consultato sul progetto di seconda direttiva di coordinamento bancario e di libera prestazione dei servizi, che è strettamente legata ai testi sui quali verte il presente parere. È opportuno sottolineare tale aspetto, complimentandosi di quest'ulteriore tappa verso uno spazio finanziario europeo.

### 3. Osservazioni particolari

Il Comitato, nell'approvare in linea generale il testo della Commissione, pone degli interrogativi, come del

resto la Commissione stessa, su taluni aspetti e avanza alcuni suggerimenti.

#### 3.1. *Coordinamento con altre istituzioni*

Sarebbe utile aggiungere alla proposta di direttiva una nomenclatura completa dei movimenti di capitale liberalizzati, per permettere di ben delimitare ciascuna categoria e di valutare l'importanza dei regimi transitori e delle clausole di salvaguardia. Inoltre ciò permetterebbe il necessario coordinamento con altre istituzioni in cui continua la riflessione su tale rilevamento, vale a dire, principalmente l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE).

#### 3.2. *Le norme prudenziali*

3.2.1. Dall'analisi globale della comunicazione emerge che la Commissione non ha ommesso di affrontare la necessità di norme prudenziali che dovrebbero accompagnare la liberalizzazione. Ma il coordinamento delle norme prudenziali, se possibile realizzato simultaneamente, concerne principalmente la seconda direttiva di coordinamento delle disposizioni in materia di sorveglianza nel settore del credito e più in particolare l'elenco delle attività bancarie per le quali è prevista la libera prestazione dei servizi finanziari transnazionali degli istituti di credito.

#### 3.3. *Questioni fiscali*

3.3.1. Parallelamente all'attuazione di tale liberalizzazione indispensabile alla realizzazione del mercato interno, è necessario evitare che le misure di liberalizzazione provochino un processo di dislocazione di talune attività finanziarie, soprattutto verso regimi fiscali meno severi ovvero verso certi « paradisi fiscali » esterni alla Comunità.

3.3.2. La Commissione non ha ignorato questo problema. Inoltre il drenaggio di risparmio della Comunità verso paesi terzi avrebbe effetti negativi sul costo del finanziamento delle sue politiche in quanto dovrebbe contrarre dei prestiti ad un tasso elevato sui mercati esteri.

3.3.3. Per contenere lo spostamento dei capitali all'interno della Comunità la Commissione prevede soluzioni di due tipi. La prima propone una tassazione dei redditi finanziari tramite un prelievo alla fonte ad una aliquota forfettaria uniforme per tutti gli Stati membri. La seconda, più vincolante, consiste nell'obbligo per gli istituti di credito di fornire alle rispettive autorità fiscali dati sui redditi da interesse percepiti dai residenti comunitari, cosa che presuppone l'abbandono del segreto bancario nei vari paesi.

3.3.4. Secondo il Comitato, l'opera di armonizzazione fiscale non va concepita come un mosaico, ma dovrebbe essere vista nella sua globalità, comprensiva quindi dei prodotti di risparmio. Non si può ignorare

il contesto economico, finanziario e sociale che condiziona la legislazione fiscale, nonché la sua funzione redistributiva.

3.3.5. In attesa che sia portata a termine l'armonizzazione dell'intero sistema tributario, il Comitato ritiene che l'introduzione di una ritenuta alla fonte generalizzata che si applichi con un'aliquota uniforme negli Stati membri ai redditi finanziari di qualsiasi natura dei residenti e non residenti possa sembrare una soluzione capace di attenuare certi atteggiamenti riluttanti che si riscontrano nel paese con il regime fiscale più severo in materia nei confronti della liberalizzazione dei movimenti di capitale.

3.3.6. Va infine approvata l'idea della Commissione secondo la quale dovranno essere abolite le disposizioni discriminatorie esistenti nei regimi fiscali che inducano i privati a investire in titoli nazionali o le restrizioni imposte per gli investimenti di taluni fondi pensionistici. Lo stesso vale per gli sgravi fiscali accompagnati da disposizioni discriminatorie contenuti nelle diverse forme di fondi d'investimento in vigore presso certi Stati membri. Essa richiama però l'attenzione sul fatto che, essendo il più delle volte i beneficiari di tali disposizioni persone con redditi medi o modesti, è opportuno configurare con gli Stati interessati misure non contrarie alla liberalizzazione dei capitali ma tali da garantire il rendimento di tale risparmio.

3.3.7. Ad ogni modo sarebbe opportuno nel settore fiscale cercare delle convergenze con i paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) e dell'OCSE.

#### 3.4. *Clausole di salvaguardia*

3.4.1. La Commissione ha previsto la possibilità di far valere una clausola di salvaguardia che permetterebbe agli Stati di reintrodurre un meccanismo di controllo sui movimenti di capitale a breve termine se questi mettessero in grave pericolo la politica monetaria e di cambio di uno Stato membro. La sua applicazione sarà in tutti i casi sottoposta a procedure comunitarie e non potrà superare i sei mesi.

3.4.2. La clausola di salvaguardia dovrebbe essere strettamente confinata a replicare agli attacchi speculativi e andrebbe in ogni caso applicata per una durata quanto più breve possibile.

3.4.3. Nondimeno, il Comitato è consapevole del fatto che esistono oggi tra gli Stati membri disparità significative che dipendono ampiamente da dati struttu-

rali come quelli relativi al ruolo delle parti sociali, al livello di formazione dei lavoratori, alla produttività, al ruolo delle banche centrali ovvero al clima ed alla geografia, ecc. La lotta contro tali ineguaglianze è compito principalmente di altre politiche, di altre procedure attuate o da attuare da parte degli organi comunitari.

#### 3.5. *Protezione dei risparmiatori e dei consumatori*

3.5.1. La completa liberalizzazione dei movimenti di capitale offrirà per la prima volta alla massa di piccoli risparmiatori di tutti gli Stati la possibilità di impiegare i loro risparmi negli altri Stati membri, segnatamente in quelli a moneta più forte. Il potere di attrazione che tale libertà rischia di suscitare tra loro, non deve dar loro l'impressione che tali impieghi non comportino alcun rischio e che esistano ovunque le stesse disposizioni in materia di tutela dei risparmiatori.

3.5.2. L'utente non dovrebbe, a causa della liberalizzazione dei movimenti di capitale e della libera prestazione dei servizi bancari, preoccuparsi dell'estendersi dell'offerta dei servizi finanziari, dato che, in conformità alle regole del diritto internazionale privato, egli può, in quanto consumatore, essere citato solo davanti al tribunale competente per domicilio e tale tribunale può applicare solo le norme imperative della legge del paese di sua residenza.

3.5.3. La creazione di uno spazio finanziario europeo non potrà derogare a tali norme, né restringerne la portata. Occorre mantenere in vigore le norme particolari del diritto degli Stati membri, che saranno applicate dagli organi giurisdizionali nazionali o da altri nel quadro della Convenzione di Bruxelles sulla competenza giudiziaria o in base alle norme del diritto internazionale privato che possono apportare una protezione al contraente.

3.5.4. Inoltre sarebbe auspicabile che per il futuro la Commissione prevedesse un'armonizzazione delle disposizioni in materia di protezione che diminuirebbe considerevolmente i rischi e semplificherebbe il compito degli utenti in caso di conflitto. Su tale questione sarebbe assolutamente auspicabile una concertazione tripartita con i fornitori di servizi e i rappresentanti dei consumatori.

#### 3.6. *Conseguenze economiche e sociali*

3.6.1. Come già sostenuto nel capitolo dedicato alle osservazioni generali, la liberalizzazione dei movimenti di capitale presuppone non solo uno stretto coordinamento delle politiche economiche dei vari Stati membri, ma anche un coordinamento tra politica economica e politica monetaria. Tale coordinamento economico e tale liberalizzazione devono perseguire l'obiettivo di una crescita al servizio dell'occupazione, contribuendo

in particolare a facilitare gli investimenti delle imprese evitando soprattutto in massimo grado la dislocazione degli strumenti finanziari. Ciò richiede d'altronde iniziative politiche a livello internazionale sul piano sia monetario che fiscale.

3.6.2. L'occupazione avvertirà gli effetti benefici derivanti dalle misure proposte che possono determinare una diminuzione degli oneri finanziari? In questo campo non esistono automatismi: l'esperienza mostra che tutto dipende dalle scelte fatte, ossia esclusivamente finanziarie oppure comprensive degli aspetti socio-economici. Ciò significa che le parti sociali devono essere informate e consultate perché possano esprimersi in relazione alle soluzioni adottate.

3.6.3. Tale liberalizzazione dei movimenti di capitale deve segnatamente permettere ai settori che non si trovavano su un piede di parità con le grandi imprese d'accedere più facilmente ai capitali. Si tratta, in modo particolare, delle piccole e medie imprese (PMI) dell'artigianato e delle cooperative, settori di cui è nota la funzione preponderante ai fini della creazione di posti di lavoro. All'uopo è del tutto essenziale l'attuazione di migliori condizioni d'informazione. Si tratta soprattutto degli eurosportelli, ma anche delle strutture create dalle organizzazioni professionali. Inoltre sarebbe opportuno contemplare l'armonizzazione degli statuti delle società cooperative e di economia sociale.

Ad ogni modo l'aiuto economico deve essere oggetto di un negoziato diretto a migliorare sostanzialmente la situazione dei paesi interessati.

### 3.7. *In merito alla revisione della direttiva del 1972 ed al regolamento*

3.7.1. Per quanto riguarda la proposta di modifica della direttiva del 1972 non si può che essere d'accordo con la Commissione quando, nella relazione, afferma che gli «Stati membri devono disporre di strumenti di difesa per scoraggiare i flussi intempestivi». Essa risponde così ad un certo numero di problemi formulati a proposito delle relazioni con i paesi terzi, fatto che giustifica la sua volontà di pubblicare la revisione contemporaneamente alla direttiva sulla liberalizzazione dei movimenti di capitale.

3.7.2. Quanto al progetto di regolamento sull'istituzione di un meccanismo unico di sostegno, si nota un'integrazione dei sistemi precedenti, vale a dire l'aiuto diretto a coprire i bisogni legati alla liberalizzazione dei capitali.

3.7.2.1. Possono porsi vari interrogativi in ordine al fatto che con il precedente dispositivo un solo paese ha fatto ricorso ad uno di questi concorsi finanziari. È necessario istituire un nuovo sistema quando le stesse cause rischiano di limitarne l'utilizzazione? In ogni caso vanno date garanzie alle condizioni di decisione. Più in particolare, l'aiuto alla bilancia dei pagamenti deve formare oggetto di una trattativa per migliorare sostanzialmente la situazione dei paesi interessati.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità (.../CEE/EURATOM/CECA)**

(88/C 175/02)

Il 25 marzo 1988 il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione « Affari economici, finanziari e monetari », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base delle relazioni Pardon in data 12 aprile 1988.

Il 27 aprile 1988 (255<sup>a</sup> sessione plenaria) il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il seguente parere.

1. Il Comitato economico e sociale ha emesso un parere sul tema « Finanziamento della Comunità » tenendo conto della comunicazione della Commissione « Portare l'Atto unico al successo » e della relazione della Commissione sul finanziamento del bilancio della Comunità.

Nel suddetto parere il Comitato ha sottolineato con vigore che « la Comunità deve disporre imperativamente di maggiori risorse finanziarie, altrimenti si svuoterà di ogni significato, e non avrà la sicurezza di bilancio indispensabile al suo sviluppo » (punto 2.5).

2. Nel corso della seduta del 27 gennaio 1988 il Comitato ha adottato il parere sulla proposta di decisione relativa alle risorse proprie.

In questo parere il Comitato ha ribadito l'urgente necessità che la Comunità disponga « degli strumenti della sua politica » affermando: « È necessario che il finanziamento sia adeguato, ma anche che le sue modalità siano quanto più eque possibile, avuto debito riguardo alle capacità contributive di ciascuno Stato membro » (punto 2.1).

Esso ha quindi aggiunto che « il sistema proposto è stato concepito in uno sforzo di equità e solidarietà, per tener conto della situazione degli Stati membri meno favoriti, sia alleggerendo il loro contributo, sia facendoli beneficiare delle politiche comuni mediante i fondi strutturali » (punto 2.5).

3. In tale ordine d'idee il Comitato ha deplorato il fallimento del Consiglio europeo di Copenaghen (il cui ordine del giorno prevedeva l'esame di tali misure), ma ha poi espresso soddisfazione per il fatto che il Consiglio europeo riunitosi a Bruxelles l'11, il 12 e il 13 febbraio sia potuto pervenire a una soluzione di compromesso concretatasi nella proposta di decisione ora in esame.

4. L'ammontare complessivo delle risorse proprie assegnate alla Comunità non può superare l'1,20% del prodotto nazionale lordo (PNL) complessivo della Comunità in termini di stanziamenti di pagamento

(art. 3, par. 1), mentre gli stanziamenti per impegni iscritti nel bilancio generale della Comunità non possono superare l'1,30% del PNL complessivo della Comunità (art. 3, par. 2).

4.1. Si tratta di una cifra inferiore all'1,40% del PNL che era stato inizialmente previsto, e che era stato approvato in linea di principio dal Comitato, il quale aveva però aggiunto: « la percentuale prescelta non è immutabile » (parere sul « Finanziamento della Comunità », 19 novembre 1987, punto 3.6).

4.2. È d'altro canto necessario tener conto di due fattori:

- la compensazione di bilancio corrisposta al Regno Unito non dovrebbe influire sull'ammontare delle risorse proprie disponibili per le politiche comunitarie: essa è pari allo 0,03% circa del PNL,
- la dotazione del Fondo europeo di sviluppo a favore degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) rimane al di fuori del bilancio generale della Comunità: esso rappresenta lo 0,08% circa del PNL.

4.3. Nonostante possa suscitare riserve sotto il profilo della tecnica di bilancio, il metodo impiegato consente di rendere disponibili alla Commissione, approssimativamente, gli importi che questa giudicava indispensabili per risanare l'onere del passato e realizzare la politica comune (v. doc. COM(87) 100 e COM(87) 101).

5. Rispetto ai progetti iniziali (doc. COM(87) 100, COM(87) 101 e COM(87) 420) la configurazione delle risorse proprie presenta ora talune modifiche.

5.1. Rimane immutata la risorsa propria costituita dai prelievi, premi, importi supplementari o compensativi e altri dazi previsti nel quadro della politica agricola comune (v. art. 2, par. 1, lettera a), del doc. COM(87) 137).

5.2. Rimane invariata la risorsa propria costituita dai dazi della tariffa doganale comune cui si aggiungono,

conformemente ai progetti iniziali (doc. COM(87) 100, COM(87) 101 e COM(87) 420) approvati dal Comitato economico e sociale nei pareri del 19 novembre 1987 e del 27 gennaio 1988, i dazi doganali previsti dal Trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) (art. 2, par. 1, lettera b), del doc. COM(88) 137).

5.3. Gli Stati membri continueranno a trattenere — a titolo di spese di riscossione — il 10% degli importi di cui sopra, a differenza di quanto inizialmente previsto (art. 2, par. 3).

5.4. L'aliquota massima da applicare all'imponibile comune IVA dei singoli Stati membri è fissata all'1,4% (invece dell'1% inizialmente previsto); tuttavia, per tenere conto delle capacità contributive degli Stati membri, necessità evidenziata nei precedenti pareri del Comitato, quest'imponibile sarà ridotto al 55% del PNL dei singoli Stati membri, il che comporta una riduzione proporzionale del contributo dei paesi in cui la percentuale dell'imponibile base IVA riferito al PNL supera tale limite.

5.5. La differenza fra l'importo massimo delle risorse proprie corrispondente all'1,2% del totale dei PNL annuali degli Stati membri (ai prezzi di mercato), da un lato, e le altre risorse proprie sopraelencate, dall'altro, sarà costituita applicando una percentuale (da fissare) alla somma dei PNL di tutti gli Stati membri (art. 2, par. 1, lettera d)), percentuale che andrà applicata al PNL di ciascuno Stato membro (art. 2, par. 4).

Al riguardo il Comitato si compiace dell'intento della Commissione, annunciato in un «considerando», di emettere una direttiva sulle norme che disciplinano l'accertamento del PNL.

6. La rettifica degli squilibri di bilancio sarà adeguata per tener conto della riduzione imponibile IVA e dell'introduzione della risorsa complementare basata sul PNL.

Il Comitato approva la disposizione della proposta di decisione che prevede che entro la fine del 1991 venga presentata una relazione comprendente un riesame della correzione degli squilibri di bilancio concessa al Regno Unito.

7. La proposta di decisione in esame è il risultato di un compromesso sui seguenti punti:

— rispetto ai progetti iniziali le risorse proprie della Comunità risultano apparentemente ridotte per quanto, in realtà, il risultato globale possa essere all'incirca identico,

— la risorsa propria derivante dalla base IVA è mantenuta all'1,4% anziché all'1%; questa base è tuttavia ridotta al 55% del PNL dei singoli Stati membri per tener conto delle capacità contributive degli Stati membri.

8. Il Comitato si rammarica delle modifiche apportate ai progetti iniziali. Sarebbe stato per lo meno opportuno che la Commissione giustificasse la nuova scelta degli imponibili per le aliquote e della ripartizione delle risorse proprie fra le componenti e illustrasse meglio le conseguenze che tale scelta comporta.

9. Secondo il Comitato, nell'attuale congiuntura comunitaria questo compromesso non può che essere approvato in quanto evita il blocco della politica comunitaria e consente la realizzazione del mercato interno, con tutte le sue implicazioni. A suo giudizio questo compromesso permette una dinamica che lascia sperare nella realizzazione, col tempo, delle legittime aspirazioni di tutti i cittadini europei.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 78/1015/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al livello sonoro ammissibile e al dispositivo di scappamento dei motocicli**

(88/C 175/03)

Il Consiglio, in data 10 febbraio 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di direttiva di cui sopra.

La sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Flum in data 6 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato, che in precedenti pareri aveva già ricordato la necessità d'iniziativa in tal senso, accoglie con soddisfazione gli sforzi della Commissione per ridurre ulteriormente il rumore del traffico. Esso approva quindi la proposta, con la riserva delle osservazioni che seguono.

2. La proposta di direttiva in esame completa le prescrizioni tecniche applicabili a tutti i silenziatori e fissa una procedura d'omologazione CEE per i silenziatori di sostituzione, stabilendo le prescrizioni tecniche, le verifiche cui devono essere sottoposti ed una marcatura degli elementi del dispositivo silenziatore.

3. Le modifiche apportate agli scappamenti dei motocicli successivamente alla vendita concorrono in maniera particolare ad aumentarne oltre misura il livello sonoro. Il piacere dei giovani di trasformare le prestazioni del silenziatore è spesso la causa di queste modifiche finalizzate. Gli scappamenti vengono «svuotati» o sostituiti. I silenziatori di sostituzione in libera vendita possono triplicare l'entità del livello sonoro del motociclo rispetto al dispositivo originale, facendogli superare abbondantemente i 90 dB (A).

4. La polizia stradale può constatare in maniera relativamente facile l'asportazione di elementi del silenziatore, e sequestrare il veicolo. Ma è molto più difficile verificare un silenziatore che sia stato completamente sostituito, ed i cui elementi non siano marcati.

5. Dato che per i veicoli nuovi i valori limite del livello sonoro vengono attentamente controllati e pro-

gressivamente ridotti, è indispensabile che anche i silenziatori di sostituzione corrispondano in futuro a tali disposizioni e siano identificabili tramite un'accurata marcatura. In tal modo sarà possibile effettuare anche per i silenziatori di sostituzione un controllo stradale sicuro ed efficace.

#### 6. Materiali fibrosi

Il Comitato ribadisce gli sforzi per utilizzare in futuro solamente prodotti senza asbesto. Ciò deve valere anche per i silenziatori di sostituzione.

#### 7. Scadenze

Il Comitato ritiene impossibile rispettare la scadenza del 1° ottobre 1988 (artt. 2 e 3) per l'applicazione della disposizione per il rilascio d'omologazioni nazionali.

Si chiede al Consiglio di decidere al più presto affinché la direttiva possa entrare in vigore senza ritardi di rilievo. Secondo il Comitato la disposizione per il rilascio d'omologazioni nazionali dovrebbe entrare in vigore sei mesi dopo la decisione del Consiglio.

Ne conseguirebbe il calendario seguente:

- ad un anno da tale entrata in vigore gli Stati membri potranno rilasciare i previsti certificati solo secondo le disposizioni della nuova direttiva,
- a due anni da tale entrata in vigore gli Stati membri potranno vietare la prima messa in circolazione di motocicli il cui dispositivo di scappamento non sia conforme alle disposizioni della nuova direttiva.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 65/269/CEE che rende uniformi talune norme riguardanti le autorizzazioni per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri**

(88/C 175/04)

Il Consiglio, in data 26 febbraio 1988, ha deciso, conformemente all'articolo 75 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione «Trasporti e comunicazioni», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Eulen in data 13 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, il seguente parere.

1. Il Comitato approva la proposta della Commissione che mira ad estendere il regime comunitario concernente i trasporti mediante veicoli accoppiati e quelli relativi ai traslochi a tutti i paesi della Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti (CEMT), ad eccezione della Jugoslavia e della Turchia, nel caso dei trasporti mediante veicoli accoppiati. Si tratta della direttiva 65/269/CEE<sup>(2)</sup>, modificata dalle direttive 83/572/CEE<sup>(3)</sup> e 85/505/CEE<sup>(4)</sup>.

2. Non occorre in questa sede riassumere i pareri del Comitato su tali direttive<sup>(5)</sup>. Si constata tuttavia con rammarico che le esortazioni del Comitato affinché venga introdotta un'autorizzazione multilaterale per i traslochi non nel quadro della prima direttiva, bensì mediante una direttiva distinta, non hanno trovato

riscontro. Giustamente il Comitato aveva messo in guardia dal rendere multilaterale selettivamente il settore dei traslochi mediante la prima direttiva, cosa che potrebbe risultare pregiudizievole qualora si volesse conferire carattere di multilateralità ad altre categorie di trasporti previste dalla medesima direttiva.

3. Inoltre, la presente proposta può dare adito a confusione in quanto, in base alle decisioni della CEMT concernenti l'allineamento al regime comunitario, il rilascio delle autorizzazioni multilaterali per i traslochi dovrebbe valere per tutti i paesi della CEMT, mentre la validità delle autorizzazioni per i trasporti mediante veicoli accoppiati (motrice più rimorchi) resta limitata ai paesi della CEMT ad eccezione di Turchia e Jugoslavia.

4. A parte tali considerazioni, il Comitato approva la proposta della Commissione. Esso tuttavia dà per scontato che siano evitati abusi delle autorizzazioni per i traslochi esenti da regime di contingentamento. Il Comitato auspica che l'estensione del regime comunitario contribuisca ad agevolare ulteriormente i trasporti. Per quanto riguarda l'eccezione rappresentata dalla Jugoslavia e dalla Turchia, il Comitato sollecita la Commissione e il Consiglio a fare di tutto affinché tali paesi tolgano le loro riserve.

<sup>(1)</sup> GU n. C 59 del 3. 3. 1988, pag. 5.

<sup>(2)</sup> GU n. 88 del 24. 5. 1965, pag. 1469.

<sup>(3)</sup> GU n. L 332 del 28. 11. 1983, pag. 33.

<sup>(4)</sup> GU n. L 309 del 21. 11. 1985, pag. 27.

<sup>(5)</sup> Parere del 28 novembre 1963, GU n. 168 del 27. 10. 1964, pag. 2631/64; parere del 23 febbraio 1983, GU n. C 90 del 5. 4. 1983, pag. 1; parere del 26 febbraio 1981, GU n. C 138 del 9. 6. 1981, pag. 54.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante ottava modifica della direttiva 76/769/CEE concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi <sup>(1)</sup>**

(88/C 175/05)

Il Consiglio, in data 23 febbraio 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 100 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Proumens (correlatori: Saiu e Storie-Pugh) in data 5 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, il seguente parere.

## 1. Osservazioni generali

1.1. La proposta di direttiva in esame, che rappresenta l'8ª modifica ad una direttiva del 1976, è dettata dalla necessità di allineare un certo numero di legislazioni nazionali per i prodotti contemplati dal testo, tenendo peraltro presenti le preoccupazioni in materia di cancro e di ambiente.

Inoltre, alcune modifiche proposte derivano dalla direttiva 83/189/CEE che prevede uno scambio di informazioni tra gli Stati membri. Ciò vale in particolare per il punto 22 dell'articolo 1.

1.2. L'intento della Commissione in questo settore è ovviamente quello di vietare o di regolamentare rigorosamente tutte le sostanze e i preparati di cui è noto e dimostrato che sono cancerogeni.

Tale presa di posizione implica tuttavia la necessità di disporre di prodotti sostitutivi.

È concepibile d'altro canto che, con determinate restrizioni precise e vincolanti, queste stesse sostanze e preparati possano essere utilizzati da professionisti, i quali sono peraltro soggetti a speciali forme di protezione in base a certe direttive che prevedono limitazioni negli ambienti professionali. Viste le loro qualifiche essi sono inoltre in grado di prendere particolari precauzioni per il loro impiego.

1.3. Al riguardo il Comitato chiede alla Commissione d'incoraggiare gli Stati membri affinché si assicurino che le procedure di informazione esistano da parte sia dei fornitori che dei sindacati professionali, e soprattutto per il tramite delle scuole professionali e che le precauzioni per l'uso di tali sostanze e preparati pericolosi siano ben definite e conosciute.

1.4. Il Comitato esprime pertanto la propria soddisfazione per l'ottava modifica i cui obiettivi sono del tutto lodevoli anche se alcuni dettagli meritano da parte della Commissione eventuali rettifiche quanto alle modalità e non al merito della proposta.

## 2. Osservazioni particolari

2.1. Il testo del punto 3 dell'articolo 1 è ambiguo e il Comitato propone che la seconda parte sia redatta come segue:

«A titolo di deroga, questa disposizione non è applicabile al momento dell'immissione sul mercato:

- a) dei carburanti;
- b) delle sostanze e dei preparati destinati ad essere adoperati in processi industriali;
- c) dei residui oggetto delle direttive ...».

2.2. Per quanto concerne i punti 17 e 18 si tratta dell'applicazione a livello comunitario di una convenzione dell'organizzazione internazionale del lavoro (OIL) di prima del 1940 alla quale solo gli USA e il Regno Unito non avevano aderito. A livello europeo l'allineamento del Regno Unito risulta implicito in seguito all'adozione della modifica in oggetto.

Giova sottolineare al riguardo che la Commissione, come peraltro in molti altri settori, insiste presso gli Stati membri affinché verificchino che la loro legislazione corrisponda in tutti i campi alle direttive specifiche, ciò che non sembra essere il caso, ad esempio, per i carbonati e solfati di piombo ripresi nel capitolato di talune amministrazioni.

(1) GU n. C 43 del 16. 2. 1988, pag. 9.

2.3. Per quanto concerne i punti 19, 20 e 21, ossia: composti del mercurio, dell'arsenico e composti organostannici è chiaro che la preoccupazione principale è la tutela dell'ambiente.

Cionondimeno rimangono ammessi i procedimenti industriali quali l'utilizzazione sotto vuoto o sotto pressione come pure quelli applicabili ai battelli di lunghezza superiore a 25 metri. I battelli di lunghezza inferiore a 25 metri sono in genere imbarcazioni da diporto che rimangono a lungo ormeggiate alla banchina e possono quindi provocare un inquinamento localizzato.

La vendita in contenitori di capacità pari o superiore a 20 litri è un mezzo di dissuasione volto ad evitare che l'utilizzatore privato deroghi alla regolamentazione visto il prezzo di tale contenitore che oscilla intorno ai 1 000 ECU.

2.4. Su questi stessi punti il Comitato reputa che la stesura assai ampia possa porre un problema all'atto della procedura di « export notification », poiché il rego-

lamento prevede al riguardo che ci si basi sulle rubriche della direttiva 76/769/CEE e sulle numerose relative modifiche, tra cui quella in esame.

È comprensibile che per la Commissione risulti assai complesso fornire precisazioni considerato il gran numero di derivati esistenti.

La Commissione dovrebbe dunque adottare sistematicamente in queste procedure di « export notification » la limitazione di applicazione quale risulta dalle colonne di destra dei punti in causa.

2.5. Per quanto riguarda il punto 22, si tratta di una nuova sostanza notificata di recente alla Comunità e proveniente da un paese terzo.

È stata prevista una deroga in quanto si tratta di un procedimento particolare nel quale l'utilizzatore non entra in contatto con la sostanza la quale nel prodotto finale potrebbe apparire solo in forma di tracce insignificanti.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di decisione del Consiglio di modifica della decisione 84/133/CEE che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo**

(88/C 175/06)

Il Consiglio, in data 6 aprile 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 235 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo », incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Williams, in data 5 aprile 1988 in previsione della consultazione da parte del Consiglio.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità, il 27 aprile 1988, nel corso della 255<sup>a</sup> sessione plenaria, il seguente parere.

Il Comitato prende nota con interesse della relazione della Commissione sul funzionamento del sistema di scambio rapido di informazioni durante il periodo quadriennale 1984-1988, presentata sulla base dell'articolo 8.2 della Decisione del Consiglio del 2 marzo

1984 (84/133/CEE); il Comitato fa rilevare inoltre di avere espresso il parere in materia il 26 marzo 1980<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU n. C 182 del 21. 7. 1980.

Il Comitato approva la proposta della Commissione di estendere il periodo di validità del sistema di scambio rapido summenzionato di altri 6 anni.

Raccomanda tuttavia di espandere ed estendere l'attuale sistema durante il periodo a venire.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

### Parere sull'obbligo generale di sicurezza dei prodotti

(88/C 175/07)

Il Comitato economico e sociale, in data 16-17 dicembre 1987, ha deciso, conformemente al 4° comma dell'articolo 20 del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sulla sicurezza dei prodotti in commercio.

La sezione « Ambiente, salute pubblica e consumo » incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione della Sig.ra Williams in data 5 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria il seguente parere.

#### 1. Introduzione

##### 1.1. Finalità

Scopo del presente parere d'iniziativa, la cui elaborazione è stata approvata all'unanimità dal Comitato nel dicembre 1987, è sollecitare la Commissione a proporre una normativa sulla sicurezza dei prodotti di consumo. Tale normativa dovrebbe obbligare chiunque sia coinvolto nella produzione, la fornitura e la vendita di prodotti di consumo a rispettare il requisito generale di sicurezza.

1.1.1. A sostegno della finalità succitata vi sono le seguenti considerazioni:

- le ripercussioni che avranno sui consumatori il completamento del mercato interno, previsto per il 1992, e la libera circolazione dei prodotti,
- le implicazioni dell'articolo 100A, 3° comma dell'Atto unico, il quale afferma che la Commissione, nelle sue proposte « in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente et protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato ». Nel presente parere il Comitato ravvisa in detto articolo un riferimento sia alla normale protezione dei consumatori, sia alla necessità di interventi di emergenza, compreso il ritiro dei prodotti.

1.2. Inoltre il Comitato prende in considerazione quanto segue.

1.2.1. Tenuto conto del crescente numero di disposizioni nazionali il cui campo d'azione e contenuto differiscono da uno Stato membro all'altro, è necessario avviare un'armonizzazione. È altresì indispensabile eliminare le barriere commerciali e dissuadere gli Stati membri dall'applicare norme sanitarie e di sicurezza pretestuose per ostacolare il libero scambio.

1.2.2. In tale contesto è importante notare che l'articolo 36 del Trattato che istituisce la CEE afferma che, nonostante le barriere possano essere giustificate per la tutela della salute e della sicurezza dei cittadini, esse non devono « costituire un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri ».

1.2.3. Nella Comunità già esistono normative specifiche su particolari argomenti (es. « direttive verticali »). Tali direttive verticali sono limitate nel numero e, pur prevedendo clausole di salvaguardia che permettono agli Stati membri di intervenire in caso di pericolo, le misure si applicano solo a prodotti specifici ai quali le direttive si riferiscono.

1.2.4. Esiste ancora un gran numero di prodotti per i quali non sono previste tali garanzie e, dato che è praticamente impossibile adottare direttive verticali per ogni prodotto, sorge la necessità di una direttiva quadro orizzontale che tratti quei prodotti per i quali non esistono direttive verticali e che colmi le lacune e le inadeguatezze esistenti.

1.2.5. Il grande mercato interno richiederà l'adozione di valide e aggiornate norme di sicurezza per prodotti di consumo di vendita e in uso nella Comunità. Tali norme dovranno essere equivalenti in tutti gli Stati membri e i metodi di applicazione uniformi (vedere anche il capitolo 3).

1.3. Con la presente iniziativa si intende insistere presso la Commissione affinché intraprenda delle azioni in materia ed elabori con la massima urgenza una proposta di direttiva. Non spetta tuttavia al Comitato elaborare un testo di normativa comunitaria sotto forma di direttiva o di regolamento, insieme o parallelamente. Il ruolo del Comitato è quello di attirare l'attenzione della Commissione, sotto diverse angolazioni, sulle procedure necessarie per ottenere un grado molto più elevato di sicurezza dei prodotti di consumo.

1.4. Pur essendo nota l'estrema complessità della tematica della sicurezza dei prodotti, si è tenuto conto in particolare dei seguenti documenti informativi:

- sicurezza dei beni di consumo/sicurezza dei consumatori,
- comunicazione della Commissione sulla sicurezza dei consumatori nei riguardi dei prodotti di consumo. Nel documento si sostiene che l'impatto degli incidenti domestici a livello economico e sociale è sempre più evidente. Tali incidenti, che attualmente coinvolgono almeno 45 milioni di persone all'anno, sono spesso dovuti sia al comportamento degli utilizzatori, sia a prodotti pericolosi o inadeguate modalità d'uso,
- direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, alla quale il presente parere d'iniziativa fa da complemento<sup>(1)</sup>,
- la Nuova strategia in materia di armonizzazione tecnica e normalizzazione (Risoluzione del 7 maggio 1985)<sup>(2)</sup>, completamente indispensabile ai due precedenti documenti.

## 2. Definizioni

Il Comitato giudica essenziale la scelta di definizioni precise e suggerisce le seguenti:

2.1. Prodotto di consumo: secondo le finalità del presente parere qualsiasi prodotto, durevole o deperibile, legalmente acquistato e destinato ad uso privato del consumatore. Il Comitato riconosce tuttavia l'esistenza di zone d'ombra dovute alla presenza di strumenti utilizzabili a livello sia domestico sia professionale.

Il termine «prodotto di consumo» comprende anche le materie prime vendute come prodotto finito, i componenti, i pezzi di ricambio e gli accessori. Il Comitato non intende includere nella definizione i prodotti usati venduti dai privati, mentre include quelli di seconda mano venduti dai negozi. Sono per il momento esclusi dalla definizione i prodotti concernenti gli animali.

2.1.1. Il Comitato riconosce che i servizi sono spesso strettamente legati ai prodotti (soprattutto nel caso di affitto di apparecchiature), tuttavia limita la presente iniziativa ai prodotti.

2.2. Il Comitato sottolinea che la sicurezza è inevitabilmente relativa e non assoluta e dipende da una serie di variabili sociali, economiche e culturali. Tuttavia, secondo la sua interpretazione, il termine «sicuro» significa che non esiste il rischio, o se esiste è ridotto al minimo, che uno dei seguenti elementi possa causare la morte o un danno personale:

- il prodotto,
- la conservazione, l'uso o il consumo del prodotto,
- il montaggio di prodotti che sono venduti smontati,
- le perdite o le fuoriuscite dal prodotto o comunque imputabili all'utilizzazione, alla conservazione, al consumo del prodotto,
- l'affidamento sull'esattezza della misurazione, del calcolo o di altra valutazione effettuata dal prodotto o mediante il suo uso.

2.3. È necessario dare una chiara interpretazione dell'obbligo generale di sicurezza: ciò significa che i prodotti messi in circolazione all'interno della Comunità devono fornire la sicurezza a cui i consumatori hanno diritto, tenuto conto del normale uso al quale il prodotto può essere ragionevolmente destinato.

2.3.1. I consumatori dipendono da una progettazione e da una costruzione sicure. Il Comitato rileva che il contributo dei progettisti alla sicurezza dei prodotti sarà più grande se i rischi potenziali saranno considerati sin dal primissimo stadio di sviluppo.

<sup>(1)</sup> GU n. L 210 del 7. 8. 1985 (Direttiva 85/374/CEE).

<sup>(2)</sup> GU n. C 316 del 4. 6. 1985.

2.3.2. Possono essere considerati non rispondenti a tale obbligo i prodotti che non offrono la sicurezza che si può ragionevolmente attendere, tenuto conto di tutte le circostanze, tra cui:

- il marchio, la presentazione, qualsiasi contrassegno usato per indicarli, le istruzioni o le avvertenze sull'uso, il deposito o il consumo,
- qualsiasi norma europea di sicurezza approvata e pubblicata,
- ogni possibile mezzo per rendere i prodotti sicuri, tenendo presente gli effetti del costo probabile.

### 3. Norme e regolamenti

3.1. Il Comitato è consapevole della sempre maggiore importanza dell'obbligo legale sancito dalla nuova impostazione per l'armonizzazione tecnica delle norme, il quale impone la sicurezza dei prodotti per beneficiare del reciproco riconoscimento delle norme e delle verifiche di controllo. Il Comitato è altresì consapevole del ruolo del Comitato europeo per la standardizzazione (CEN) e del Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec) e degli organi normativi nazionali nella creazione di norme volontarie per consenso, mentre riconosce che è compito dei governi adottare norme di base vincolanti.

3.2. Va tenuto conto dei seguenti punti:

3.2.1. Nel caso di rischi particolari per la salute e la sicurezza sarà necessario adottare per taluni prodotti norme speciali e caratteristiche particolari generalmente definite « requisiti essenziali di sicurezza ».

3.2.2. La normativa sull'obbligo generale di sicurezza per i prodotti di consumo contribuirà a garantire un livello minimo di sicurezza per i numerosissimi prodotti di uso domestico per i quali tuttora non esistono norme.

3.2.3. Il Comitato considera il problema che sorge nei casi in cui le norme o i requisiti di salute e sicurezza esistenti non siano sufficientemente rigorosi e la necessità di chiarire se la conformità possa venir considerata una tutela adeguata (cfr. anche punto 6.3).

3.2.4. Va tenuto conto della necessità di requisiti adeguati e armonizzati di salute e sicurezza conformi a quanto afferma l'articolo 100 A (3° comma): ossia basati su « un livello di protezione elevato ». Tali requisiti devono essere indicati per iscritto nelle norme e la qualità deve essere garantita durante tutto il processo produttivo.

3.2.5. Occorre riconoscere che non spetta solo alle organizzazioni normative contribuire a fissare i criteri

tesi a rendere più sicuri i prodotti, bensì anche ad altri organismi accreditati di ricerca.

3.2.6. A tale proposito il Comitato osserva l'intenzione dichiarata dalla Commissione di allargare la partecipazione e la rappresentanza dei consumatori portandola dalle organizzazioni riconosciute agli organi normativi. Esso sollecita la Commissione a mettere in pratica la tanto attesa decisione di estendere la rappresentanza e di creare le necessarie condizioni finanziarie.

### 4. Sicurezza dei prodotti lungo tutta la catena produttiva

Per garantire la sicurezza dei prodotti lungo la catena produttiva, dal fabbricante al dettagliante, occorre tener conto dei seguenti fattori:

4.1. Il ruolo del produttore nell'applicazione del controllo di qualità sia durante il processo produttivo sia quando il prodotto è ormai in circolazione.

4.2. Le responsabilità dei produttori di fornire informazioni e modalità d'uso che siano semplici, chiare e complete, considerando anche il problema della lingua quando un prodotto fabbricato in uno Stato membro è utilizzato in un altro.

4.3. Il possibile apporto di un'autoregolamentazione mediante codici volontari di comportamento per l'industria in grado di adattarsi rapidamente alle diverse circostanze e i problemi relativi ad una loro efficace e concreta applicazione. A tale proposito il Comitato si riferisce al parere d'iniziativa sul dialogo produttore-consumatore elaborato nel 1984, che suggerisce la proposta di una direttiva quadro contenente disposizioni alle quali i codici volontari devono attenersi.

4.4. Il contributo di codici di comportamento indipendenti relativi alla sicurezza, elaborati da organizzazioni esterne, quali le agenzie specializzate delle Nazioni Unite.

4.5. La Comunicazione di avvertimenti e applicazione delle procedure per il ritiro dei prodotti da parte del fabbricante, incluse le indicazioni per la sostituzione, la riparazione o la distruzione.

4.6. Il controllo sistematico dopo l'immissione dei prodotti sul mercato e verifica dell'uso e degli abusi da parte dei consumatori, ove possibile.

4.7. I problemi specifici degli importatori e dei fornitori, nel caso di prodotti provenienti da paesi extra comunitari.

4.8. I problemi dei dettaglianti, i quali essendo in contatto diretto coi consumatori, hanno la responsabilità in caso di prodotti pericolosi o difettosi fabbricati da altri.

## 5. Ispezioni e controlli

5.1. Nell'applicazione delle norme di sicurezza e di controllo dei prodotti, è necessario considerare i seguenti punti, già sottolineati in precedenti pareri del CES:

- le fasi della catena produttiva in cui dovrebbero venir effettuati i controlli da parte delle autorità pubbliche competenti,
- le difficoltà di garantire approccio e controlli uniformi in tutta la Comunità,
- i costi che gli Stati membri dovranno affrontare per ampliare i servizi pubblici competenti,
- la convenienza e il grado in cui i governi delegano alle autorità pubbliche il compito di procedere al ritiro dei prodotti, di vietarne la vendita e di far sì che vengano applicate le norme ufficiali,
- possibili difficoltà nel trattare i casi dei venditori ambulanti e rivenditori di mercato senza indirizzo fisso e privi di licenza.

5.2. Il Comitato riconosce l'importanza fondamentale degli enti pubblici ai fini delle ispezioni e dei controlli e sottolinea l'esigenza di organismi pubblici in tutti gli Stati membri che prescrivano:

- una procedura normale da applicare ai prodotti pericolosi, che comprenda misure generali per una serie di prodotti e misure specifiche per una marca o un prodotto particolare,
- una procedura d'emergenza da applicare senza indugi,
- orientamento per la cooperazione e il coordinamento a livello sia nazionale sia comunitario.

5.3. Nel caso di prodotti importati, dovrebbero venir introdotti o mantenuti dei controlli particolari al primo posto di frontiera. Il Comitato sottolinea l'esigenza di collaborazione tra autorità competenti e funzionari doganali.

5.3.1. Occorre tener presente il bisogno di adattare la fabbricazione dei prodotti a norme diverse, o addirittura più severe, nel caso di esportazioni a paesi terzi. Nel caso di prodotti all'esportazione verso i paesi del terzo mondo, dove spesso sia l'informazione sia la normativa per la protezione dei consumatori sono insufficienti, il Comitato riconosce l'obbligo della Comunità di non commercializzare prodotti ritenuti non sicuri.

## 6. Clausole di salvaguardia

6.1. Si prende atto della messa a punto di sistemi europei di ritiro rapido dei prodotti e si invita la Commissione a estendere rapidamente i suoi servizi all'interno degli Stati membri. Attualmente si tratta solo di

sistemi d'informazione e il Comitato fa osservare che l'informazione, forse non sempre trasparente come dovrebbe essere, da sola non basta.

6.1.2. Tuttavia, va tenuto conto dei problemi concernenti gli avvertimenti e le sospensioni, nonché il ritiro dei prodotti. Il Comitato propone che, a condizione che non vi siano ritardi irragionevoli, i fabbricanti abbiano l'opportunità di commentare i loro prodotti. In caso di ritiro, il Comitato sollecita la Commissione a fornire chiare indicazioni sui dati necessari, quali la marca o la denominazione commerciale, il numero di identificazione, il numero della partita, la data e il luogo della fornitura, il nome e l'indirizzo del fabbricante o del fornitore.

6.1.3. È essenziale instaurare una buona rete di comunicazione a tutti i livelli per ottenere un riscontro positivo da parte dei consumatori che hanno bisogno di essere consigliati o avvertiti. Essi devono essere messi in condizione di reagire attraverso un sistema chiaro, semplice e multimediale. Il Comitato riconosce i problemi che sorgono quando i consumatori non reagiscono ad un avvertimento: essi possono continuare ad usare prodotti non sicuri per anni, passandoli di mano in mano.

6.1.4. Si continua a considerare che la formazione e l'educazione debbano svilupparsi parallelamente alla legislazione sulla protezione dei consumatori. Nel settore dell'istruzione, nel quale le organizzazioni dei consumatori svolgono una funzione particolare, si ritiene che il senso di responsabilità personale sia l'elemento fondamentale.

Educazione significa anche capire che c'è un prezzo da pagare per la sicurezza.

## 6.2. Risarcimento del consumatore

6.2.1. Tale argomento, insieme al ricorso alla giustizia, va esaminato alla luce della comunicazione della Commissione sulla protezione giuridica dei consumatori (doc. COM(87) 210 def.) che tratta del risarcimento nel caso di prodotti non soddisfacenti o difettosi. I prodotti non sicuri, che hanno occasionato un danno, costituiscono una categoria a parte. Può verificarsi che numerose persone siano vittime dello stesso prodotto; in tal caso dovrebbe essere prevista anche la possibilità che siano le stesse vittime a intraprendere un'azione in comune per ottenere un'indennizzazione. Ciò non toglierebbe minimamente ai consumatori il diritto di agire a titolo individuale. Inoltre, il Comitato suggerisce alla Commissione di considerare la creazione di un fondo comunitario per risarcire coloro che, per una serie di motivi (quali la bancarotta della ditta da loro citata), non hanno altri rimedi efficaci.

## 6.3. Posizione del fabbricante/distributore — Sanzioni e possibilità di difesa

6.3.1. Quanto alle sanzioni contro i produttori che fabbricano o mettono in commercio prodotti non sicuri,

è opportuno vagliare se sia sufficiente adottare unicamente sanzioni di carattere economico. Secondo l'attuale diritto comunitario, non si possono adottare sanzioni penali. Inoltre, il Comitato osserva che le sanzioni variano a seconda degli Stati membri e pertanto suggerisce alla Commissione di esaminare la possibilità di imporre sanzioni amministrative a livello comunitario.

In caso di prodotti che sono notoriamente e deliberatamente fabbricati o commercializzati da «delinquenti commerciali», il Comitato invita gli Stati membri ad agire nel modo più severo possibile a livello nazionale.

6.3.2. Ad esempio, la normativa potrebbe dichiarare reato la fornitura, l'offerta e l'accettazione di fornire, oppure l'esposizione e il possesso a scopo di fornitura, dei prodotti che non rispondono all'obbligo generale di sicurezza definito al precedente punto 2.3.

6.3.3. Il Comitato osserva che tutti coloro che sono coinvolti nella fabbricazione e nella vendita dovranno soddisfare nuovi obblighi ma dovranno anche avere il diritto di difendersi, come citato nel punto 3 (norme). Esso invita pertanto la Commissione ad elencare gli argomenti che potranno essere invocati a loro difesa in caso di presunto reato.

6.3.4. Gli argomenti potrebbero essere i seguenti:

- a) il fornitore si è attenuto alle norme esistenti (cfr. punto 3.2.3);
- b) il fornitore era ragionevolmente convinto che i prodotti non sarebbero stati utilizzati o consumati in uno Stato membro;
- c) il fornitore ha preso tutte le possibili iniziative e ha usato la massima diligenza per evitare di commettere l'infrazione;
- d) i prodotti sono stati venduti da un rivenditore che, all'epoca della fornitura, non sapeva o non aveva buoni elementi per sapere che essi non rispondevano all'obbligo generale di sicurezza;
- e) il produttore, il fornitore o il dettagliante hanno collaborato al rapido ritiro dal mercato di un prodotto nocivo.

## 7. Ruolo della Commissione

Secondo il parere del Comitato, la Commissione dovrebbe intraprendere le seguenti iniziative:

7.1. Fare un'analisi completa delle normative esistenti sulla sicurezza dei prodotti e le modalità di applicazione negli Stati membri e in altri paesi industrializzati.

7.2. Esaminare il lavoro svolto dalle organizzazioni internazionali [esempio l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE)], da gruppi

socioprofessionali quali l'Ufficio europeo delle Unioni di Consumatori (BEUC), il Comitato delle organizzazioni familiari presso le Comunità europee (COFACE) e organizzazioni accreditate di produzione e commercializzazione.

7.3. Rivalutare la normativa comunitaria esistente e le proposte in via di elaborazione da parte delle diverse Direzioni generali al fine di assicurare che la legislazione sulla sicurezza sia integrata e coordinata con altre normative.

Ad esempio, la proposta di direttiva per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sulle macchine utensili, che regola l'uso dei macchinari nell'industria, potrebbe essere esaminata in vista di un suo possibile adattamento a macchine analoghe utilizzate dai consumatori privati.

7.4. La Commissione dovrebbe continuare ad essere responsabile per (a) la raccolta ed il coordinamento delle statistiche sugli incidenti (EHLASS)<sup>(1)</sup> fornite dagli Stati membri. Sono questi i dati che possono fornire gli elementi per determinare le priorità di azione; (b) per il funzionamento del sistema per il rapido scambio di informazioni. Il Comitato desidererebbe tuttavia che tale sistema diventasse più ambizioso, più trasparente e più efficace.

7.5. Il Comitato propone inoltre alla Commissione di considerare altri aspetti del problema quali:

- l'evoluzione dei modelli per la valutazione dei rischi,
- la comparabilità e la compatibilità di statistiche degli Stati membri e di altri partner commerciali della Comunità,
- l'esame più particolareggiato delle statistiche relative agli incidenti mortali i quali, sebbene in numero inferiore agli altri incidenti, rappresentano pericoli ben più gravi,
- il controllo delle ferite gravi per un periodo della durata di almeno tre anni dopo un incidente.

7.6. Il Comitato sottolinea che è la raccolta e l'analisi dei dati a consentire sempre più, tra l'altro, di identificare i prodotti non sicuri. Esso riconosce che la pericolosità di un prodotto dipende dalla cattiva progettazione o costruzione, o dalla mancanza di istruzioni adeguate o complete, ma sottolinea altresì che il comportamento dell'utilizzatore, spesso imprevedibile, è causa frequente di incidenti.

<sup>(1)</sup> EHLASS = European Home and Leisure Accident Surveillance System (sistema comunitario di informazione sugli incidenti nell'ambito domestico e nel corso di attività ricreative).

7.7. Il Comitato sottolinea la necessità di procedure semplici e accettabili e in base alle quali gli interessati in particolare le autorità competenti nominate dagli Stati membri e la Commissione siano in grado di trovare soluzioni rapide in situazioni di emergenza.

7.8. Di conseguenza, la Commissione dovrebbe agire come centro di raccolta di informazioni su prodotti pericolosi, informazioni comunicate con urgenza da autorità nazionali o locali convinte della necessità di un'azione rapida. Tali autorità dovrebbero inoltre informare la Commissione circa il ritiro volontario di prodotti da parte del fabbricante. Se le circostanze lo consentono, la Commissione potrebbe anche valutare informazioni ottenute da altre fonti attendibili, poiché è necessario accedere ad un gran numero di interlocutori.

7.9. Se l'azione originale si rivela giustificata, la Commissione dovrebbe assumersi il compito di chie-

dere a tutti gli Stati membri che analoghe misure vengano prese.

7.10. In caso di improvvisa emergenza concernente la salute e la sicurezza di un gran numero di persone, è necessario adottare provvedimenti immediati. Gli Stati membri possono decidere da soli di intervenire subito, però, oltre a ciò, la Commissione dovrebbe essere in una posizione tale da assicurare che gli Stati membri prendano provvedimenti di emergenza vincolanti e basate su criteri uniformi. Si sente pertanto il bisogno di un efficace strumento giuridico comunitario dotato di una serie precisa di regole che rendano possibile l'intervento in casi di estrema urgenza. Tra i possibili strumenti di intervento si potrebbero individuare l'immediata sospensione dei prodotti pericolosi, il loro sequestro o addirittura la loro distruzione.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

## Parere sulla dodicesima relazione del Fondo di sviluppo regionale

(88/C 175/08)

Il Consiglio, in data 21 dicembre 1987, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla dodicesima relazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

La sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale ed urbanistica», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Black in data 19 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, all'unanimità, meno 1 astensione, il seguente parere.

### 1. Introduzione

1.1. La XIIª relazione annuale del Fondo europeo di sviluppo regionale per il 1986 è stata pubblicata dalla Commissione il 1º dicembre 1987. Il Comitato accoglie favorevolmente la relazione da cui risulta che nell'anno

considerato la portata e la gamma delle attività del Fondo hanno continuato ad aumentare. Il Comitato nota anche con soddisfazione lo sviluppo progressivo delle procedure analitiche che il Fondo sta concentrando sull'individuazione delle questioni prioritarie e sull'esame delle proposte atte ad attenuare i problemi regionali.

1.2. L'esame della relazione coincide con la stimolante sfida della creazione di un grande mercato interno senza barriere nel 1992 che la Comunità europea sta affrontando. Ciò dovrebbe determinare vantaggi socio-economici per l'intera Comunità ed è preoccupazione vitale comune che il processo venga accompagnato da una riduzione delle disparità economiche regionali e dallo stimolo alla crescita nelle aree meno sviluppate. La lezione appresa dai recenti sviluppi della politica regionale comunitaria e dall'evoluzione del FESR offre importanti indicazioni per la politica futura e per le procedure e le priorità del FESR ampliato.

1.3. Nel 1986 il recente allargamento della Comunità ha inciso sull'attività del Fondo in quanto si sono avuti i primi impegni a favore di regioni spagnole e portoghesi. Parallelamente all'ampliamento anche i fondi messi a disposizione attraverso il FESR hanno registrato un importante incremento nel 1986. Gli impegni sono ammontati a 3 186 milioni di ECU, con un aumento del 28 % rispetto all'anno precedente. Tale crescita, pari a 691 milioni di ECU, è stata più che controbilanciata dalla portata degli impegni per Spagna e Portogallo che hanno attinto i 1 021 milioni di ECU. Gli impegni a favore degli altri dieci Stati membri hanno subito un calo superiore al 12 %, a causa degli effetti combinati di un aumento inadeguato delle risorse del fondo e della loro riallocazione diretta a soddisfare i bisogni di Spagna e Portogallo.

1.4. Anche i pagamenti effettuati hanno registrato un aumento, raggiungendo i 2 394 milioni di ECU con un incremento superiore al 50 % rispetto al 1985, ma, escludendo l'effetto dei primi pagamenti versati in favore della Spagna e del Portogallo, i pagamenti effettuati agli altri Stati membri hanno registrato una crescita del 19 %. Come oramai abituale, gli impegni contratti hanno continuato a superare i pagamenti a causa, da un canto, del lasso di tempo che intercorre tra le diverse fasi e, dall'altro, anche perché alcune domande decadono dopo essere state accolte qualora i programmi non avanzino come previsto. Alla fine del 1986 gli impegni ancora da liquidare ammontavano a 5 724 milioni di ECU, pari a quasi 2,4 volte quanto erogato nel 1986; a titolo comparativo tale proporzione è però stata ben più importante, 3,2 volte, nel 1985.

1.5. Naturalmente il FESR non è l'unico strumento comunitario di aiuto alle regioni. Il Fondo sociale e il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG)-Sezione Orientamento sono gestiti in coordinazione con il FESR e la loro attività è rafforzata dai prestiti concessi dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e in conformità al Nuovo strumento comunitario. Il contributo di tali strumenti allo sviluppo regionale è esposto brevemente nel capitolo 5.4 della relazione. Sarebbe stato opportuno fornire delle informazioni più dettagliate sulle erogazioni combinate effettuate da tali fonti nonché un riepilogo dell'incidenza della spesa e del suo impatto nelle regioni interessate.

## 2. Scenario socioeconomico

2.1. La pubblicazione della III<sup>a</sup> relazione periodica, apparsa nel maggio 1987, ha contribuito a migliorare la conoscenza dell'evoluzione delle disparità regionali. La prova che si è ampliato il divario a livello del tasso di disoccupazione e che le disparità in termini di prodotto interno lordo (PIL) non si sono ridotte, comprova la tesi, più volte espressa dal Comitato, che è necessario rafforzare la politica regionale. Di fronte alla lenta crescita economica degli anni '80 era quasi inevitabile che si producesse un deterioramento nella situazione relativa di alcune regioni. Per quanto concerne il futuro, la previsione (capitolo 1.2) che nel corso del prossimo decennio il divario potrebbe ampliarsi, rappresenta una prognosi sgradita (anche se realistica).

2.2. Nel valutare le dimensioni delle disparità regionali assume grande rilievo l'importanza relativa delle differenze esistenti tra Stati membri e all'interno degli Stati membri. Dato che la metà dei divari regionali può venir attribuita al primo fattore, si deduce che una maggiore convergenza tra Stati membri potrebbe, fra l'altro, fornire un consistente apporto alla convergenza regionale. Al fine di pervenire a tale convergenza sarà necessario avvalersi in modo consistente e coordinato di tutti gli strumenti di politica economica. Un potenziamento delle politiche regionali può di per sé contribuire a migliorare i risultati, ma non è in grado da solo di fornire più che un apporto parziale al processo di livellamento delle disparità regionali. Lo sviluppo regionale non è solo il risultato di politiche regionali specifiche. In tale contesto la CEE dovrebbe dare l'esempio agli Stati membri e quindi esercitare una maggiore pressione affinché anche gli Stati membri sviluppino tale approccio nel quadro nazionale.

2.3. Nella relazione si formulano alcune indicazioni preoccupanti sulle conseguenze negative che dei mutamenti economici e demografici potrebbero avere sulle regioni meno favorite. Il Comitato è lieto di constatare che si riconoscono obiettivamente tali tendenze negative, tra le quali vanno ricordate:

- mutamenti demografici che implicherebbero che, per continuare ad avanzare verso una reale convergenza, i paesi meno ricchi dovrebbero registrare un tasso di crescita del PIL superiore di 2 punti percentuali rispetto a quello degli altri paesi,
- la previsione che i benefici legati al completamento del mercato interno nel 1992 si ripercuoteranno probabilmente in modo disuguale nelle diverse regioni.

2.4. Naturalmente i vantaggi che si possono aspettare dal completamento del mercato interno e dovuti al rafforzamento dell'intera Comunità sono superiori; ma tutte le potenziali tendenze negative costituiscono un motivo convincente perché nei prossimi cinque anni venga data la priorità assoluta alla politica regionale e sottolineano la necessità di uno stretto controllo della situazione in fieri per garantire che i maggiori fondi disponibili per la politica regionale siano utilizzati efficacemente.

2.5. Il principio del coordinamento, che fa dipendere la politica agraria ed industriale dall'esame delle loro ripercussioni a livello regionale, è ora accettato. Il Comitato sottolinea l'opera intrapresa per fornire un'ulteriore analisi dell'impatto regionale delle politiche comunitarie e insiste affinché a tale lavoro venga assegnato un ruolo prioritario. Il Comitato nota con soddisfazione il maggiore interesse per le implicazioni a livello regionale della politica agricola, ma ritiene che la Commissione non abbia adeguatamente sviluppato tale analisi. Per molte delle regioni più povere la riforma della Politica agricola comune (PAC) ha importanti implicazioni.

2.6. La relazione (capitolo 1.2.7) presenta un commento analitico sulla relazione tra costi salariali e produttività del lavoro e sulla loro influenza sulla convergenza regionale. Il Comitato rileva la tesi sostenuta nella relazione, secondo la quale il costo salariale unitario sarebbe relativamente elevato in parecchie delle regioni svantaggiate. Il Comitato ha già richiamato l'attenzione sulla complessità della questione nel parere sulla Terza relazione periodica (CES 1164/87) e ribadisce l'opinione che sia necessario approfondire ulteriormente la questione, prima che si possano trarre conclusioni affidabili in materia.

### 3. L'impatto del regolamento (CEE) n. 1787/84

3.1. La relazione conferma che, nel secondo anno d'applicazione, il regolamento (CEE) n. 1787/84 del FESR sta ora funzionando generalmente in maniera soddisfacente. Il passaggio da quote nazionali relativamente fisse per i principali esborsi ad un sistema basato su limiti percentuali inferiori e superiori e la crescente attenzione rivolta a programmi d'interesse comunitario, in contrapposizione a programmi « individuali », hanno consentito alla Commissione di identificare con maggiore facilità e precisione le priorità incanalando i fondi nella opportuna direzione.

3.2. Nella relazione si fa riferimento alla facoltà della Commissione di ripartire le risorse di bilancio disponibili una volta raggiunto il limite minimo, o inferiore, degli stanziamenti (capitolo 2.2.12). Il Comitato avrebbe gradito un'ulteriore analisi sul metodo applicato per ripartire tra gli Stati membri tale « margine ».

3.3. Il nuovo regolamento non modifica nessuna di quelle che dovrebbero essere le caratteristiche più importanti del FESR. Affinché il Fondo abbia un certo impatto, esso deve avere un carattere complementare rispetto agli interventi nazionali e regionali esistenti. La Commissione può già contare, per quanto concerne i suoi sforzi tesi a dimostrare la « complementarità », sull'appoggio del Comitato che approva la chiara descrizione delle forme che essa può assumere in termini pratici. Tuttavia, pur prendendo atto con estremo interesse delle modalità seguite dagli Stati membri, il Comitato ritiene che tali informazioni confermino la sua opinione secondo la quale nel caso di progetti industriali gli Stati membri tendano ad aggiungere le risorse provenienti dal FESR ai loro fondi complessivi, ma non ai

singoli progetti. In altri termini, gli stanziamenti del FESR vengono utilizzati per compensare parte degli impegni nazionali contratti per progetti individuali. Ad ogni modo, al momento attuale, il principio della complementarità è ampiamente riconosciuto e applicato in maniera meno controversa in appoggio a programmi e progetti infrastrutturali approvati. Tali principi diventeranno più significativi nel funzionamento del Fondo dopo la riforma e l'ampliamento, quando le risorse saranno allocate in modo selettivo alle regioni prioritarie nell'ambito dei programmi approvati. Il Comitato spera che l'importanza del concetto di « complementarità » sarà ulteriormente chiarita nei regolamenti relativi ai Fondi dopo la riforma.

### 4. Gli interventi del FESR

4.1. Sebbene nel 1986 si sia fatto ricorso al FESR soprattutto per finanziare progetti per i quali era stata inoltrata domanda da parte degli Stati membri, lo sviluppo più importante con ripercussioni a lungo termine è rappresentato dall'espansione del finanziamento di programmi. Nel parere elaborato dal Comitato economico e sociale sull'XI<sup>a</sup> relazione del FESR era già stata accolta con soddisfazione la svolta a favore del finanziamento di programmi ed è chiaro adesso che siamo passati da un'epoca caratterizzata da « progetti » ad una più moderna caratterizzata da « programmi ». Allora era stato formulato l'auspicio che tale mutamento contribuisse a rafforzare il concetto di complementarità e a meglio indirizzare e coordinare il ricorso al FESR <sup>(1)</sup>.

4.2. L'XI<sup>a</sup> relazione afferma che nel 1987 si dovrebbe raggiungere l'obiettivo di destinare il 20 % delle risorse al cofinanziamento di programmi. Il Comitato si congratula con la Commissione per quanto conseguito nel 1986 e appoggia l'obiettivo perseguito negli interventi del 1987.

#### a) Programmi comunitari

4.3. Nel 1986 sono stati finalmente approvati due programmi comunitari di particolare interesse regionale. Il programma STAR persegue lo scopo di migliorare i servizi avanzati di telecomunicazioni. Il programma VALOREN concerne misure tese a valorizzare il potenziale energetico endogeno. Entrambi i programmi sono già stati sottoposti ad un'attenta analisi. Nel quadro delle attività del FESR, il Comitato considera questi due programmi un'evoluzione significativa ed auspica che gli Stati membri collaboreranno per assicurare l'efficace attuazione. Il Comitato si augura che nella relazione del FESR per il 1987 vengano fornite alcune informazioni sull'applicazione dei succitati programmi comunitari nelle regioni interessate.

4.4. Il Comitato rileva inoltre che sono stati avviati studi preliminari su due altri eventuali programmi comunitari in materia di ricerca tecnologica e politica ambientale e auspica che a tali studi facciano rapidamente seguito i relativi progetti di regolamento.

<sup>(1)</sup> GU n. C 180 del 8. 7. 1987, pag. 48.

**b) Programmi nazionali d'interesse comunitario**

4.5. Nel 1987 sono state presentate da tutti gli Stati membri, esclusi la RFG, la Spagna e il Portogallo, 47 domande per un ammontare pari a 682 milioni di ECU. Dopo aver vagliato tali richieste e alcune del 1985, 14 domande sono state approvate per un importo di 416 milioni di ECU fino al 1992. In comparazione, nel 1986 sono stati approvati tre programmi per un impegno di 260 milioni di ECU.

4.6. Tali cifre confermano il fatto che l'idea dei programmi nazionali d'interesse comunitario ha suscitato grande interesse e i particolari dei programmi la cui domanda di finanziamento è stata accolta favorevolmente indicano la maniera in cui essi possono riflettere specifiche esigenze regionali. Notevole interesse rivestono i tre progetti di sviluppo transfrontaliero coordinati, che interessano aree limitrofe della Francia, Belgio e Lussemburgo. Essi forniranno un interessante terreno di prova per lo sviluppo della politica regionale nel contesto del mercato unico.

4.7. Per meglio comprendere l'obiettivo perseguito — e accettabile — dei programmi nazionali vanno rilevati due ulteriori fattori che emergono da questo capitolo della relazione. In primo luogo il numero di domande respinte è elevato rispetto al totale delle richieste, tuttavia non ne vengono analizzate le cause. In secondo luogo, il fatto che la Spagna e il Portogallo non fossero in condizione di presentare delle domande è comprensibile, ma risulta ben più interessante sottolineare che la RFG non ha inoltrato alcuna richiesta e, inoltre, che nessuna delle domande avanzate dall'Italia e dall'Irlanda è stata finora accolta. Si chiede alla Commissione di offrire il massimo aiuto possibile a quegli Stati membri che possono incontrare difficoltà nella preparazione dei programmi.

**c) Progetti**

4.8. Una percentuale molto elevata degli interventi del FESR è destinata a progetti nel settore delle infrastrutture. Nel 1986 il comparto in questione ha ricevuto l'87% dei contributi disponibili; tale percentuale era pari all'82% nel 1985 e all'85% nel 1984. Tali cifre superano di gran lunga l'obiettivo ufficioso approvato dalla Commissione di limitare tali richieste ad un massimo auspicabile del 70% delle risorse disponibili. Il Comitato rileva con disappunto che il numero delle domande presentate per progetti d'investimento nelle attività industriali, artigianali e di servizi è stato sostanzialmente inferiore a quello registrato nel 1985. Ciò è avvenuto nonostante i criteri del costo per posto di lavoro siano stati applicati con minor rigore e sia stata abolita la soglia minima di 10 posti di lavoro al fine di favorire i microprogetti.

4.9. Sembra che il problema di stimolare domande di contributi per il settore dell'industria, dell'artigianato e dei servizi sia comune a tutta la Comunità. Tuttavia il Comitato riconosce che vari Stati membri hanno fornito una risposta differenziata e che la RFG è riuscita a superare l'obiettivo del 30%, facendo registrare una

percentuale del 65%, seguita con grande distacco dall'Italia con la modesta quota del 23% e dal Belgio con 19%.

4.10. Si calcola che nel comparto dell'industria, dell'artigianato e dei servizi siano stati creati o mantenuti 68 062 posti di lavoro, con un miglioramento rispetto al 1985 di circa il 20%; ciò riflette il consistente aumento dei cosiddetti microprogetti, cioè progetti d'investimento inferiori ai 15 milioni di ECU. Tale evoluzione viene osservata con favore. Il Comitato è consapevole del fatto che le stime relative al numero di posti di lavoro creati o mantenuti sono necessariamente ipotetiche e insiste affinché siano effettuate verifiche retrospettive sull'affidabilità di tali stime.

4.11. In molte economie il settore dei servizi è in espansione. Il Comitato è perciò interessato al ruolo del FESR nello sviluppo di servizi adeguati. «Progetti» specifici nel settore dei servizi hanno ricevuto nel 1986 un contributo leggermente inferiore dal FESR. In parte ciò è compensato da contributi, non rilevati, a tale settore nell'ambito di programmi più ampi che sono stati approvati. Sarebbe gradita un'analisi del contributo all'occupazione nel settore dei servizi che è stata sostenuta con progetti e programmi.

**d) Lo sviluppo del potenziale endogeno delle regioni**

4.12. In molte regioni svantaggiate la tendenza a sviluppare le proprie forze rappresenta un notevole stimolo. Nell'individuare l'esigenza di misure tese a sviluppare il potenziale endogeno la Commissione ha riconosciuto l'importanza di questi processi generatisi internamente. Tuttavia, pur approvando le modeste proposte di collegare le imprese a centri di informazione e di tecnologia e di agevolarne l'accesso al mercato dei capitali, il Comitato rileva che, come peraltro confermato dalla relazione, tali misure non hanno avuto un impatto significativo.

4.13. Il Comitato propone che la Commissione cerchi altri metodi per fornire contributi direttamente attraverso gli organismi aziendali locali già esistenti che operano a un livello praticabile e che provvedono a reperire i fondi attingendoli dalle proprie risorse. In tal modo la Commissione e il FESR potrebbero avere un maggiore impatto in molti dei maggiori centri regionali.

**e) Gli studi**

4.14. Studi specifici costituiscono in molti casi un elemento preliminare essenziale per la messa a punto di misure regionali adeguate. Per i programmi comunitari sono necessari probabilmente studi transnazionali. Il Comitato si rammarica del fatto che la Commissione non abbia inserito — come aveva fatto invece nella IX<sup>a</sup> relazione — un breve cenno su studi avviati e completati. È sorprendente inoltre il fatto che un numero tanto esiguo di Stati membri abbia presentato proposte di studi che abbiano riscosso l'approvazione della Commissione.

## 5. Azioni comunitarie integrate di sviluppo

5.1. Mentre la Commissione metteva a fuoco le proprie idee sul modo migliore per contribuire ad accelerare lo sviluppo economico delle aree svantaggiate, si è continuato a perseguire l'obiettivo di integrare o coordinare i diversi fondi e le diverse politiche comunitarie al fine di mettere a punto un approccio coerente in grado di potenziare al massimo gli eventuali benefici.

5.2. Delle proposte di operazioni integrate (OI) sono state elaborate ed approvate per quanto riguarda Belfast e Napoli. I programmi di sviluppo integrato (PSI) sono stati messi a punto quali strumenti da applicare a tre aree in cui attività agricole e di altro genere sono esaminate in regioni principalmente agricole. Il meccanismo applicato nell'Europa meridionale è invece rappresentato dai Programmi integrati mediterranei (PIM). In tale ambito Francia, Grecia ed Italia hanno presentato complessivamente 31 progetti. Recentemente è stata inoltrata la domanda di approvazione di un programma di sviluppo particolare per l'industria portoghese.

5.3. Il significato di questi vari meccanismi « integrati » consiste nel fornire una base per ricorrere sia al FESR, come logico, sia agli altri fondi, quali il Fondo sociale europeo e la BEI e nel poter rivendicare un trattamento prioritario.

5.4. Il Comitato riconosce le varie ragioni che giustificano il diverso interesse per questi programmi. Ciò nondimeno il Comitato avrebbe compreso meglio i vantaggi prodotti da tali azioni se avesse ricevuto informazioni circa gli stanziamenti erogati per ciascun intervento nell'anno in esame, assieme ad un'analisi semplificata dei pagamenti versati dal FESR. Dalla relazione non emerge con sufficiente chiarezza quanto sia stato attivo ciascun progetto nel 1986.

## 6. Distribuzione geografica degli interventi del FESR

6.1. Nel 1986 il mutamento più eclatante nella ripartizione dei contributi del FESR è stato rappresentato all'inserimento di regioni spagnole e portoghesi. L'adesione di questi due nuovi Stati membri ha contribuito ad incrementare l'importanza delle politiche regionali comunitarie e suffraga la richiesta di aumentare le dimensioni dei fondi strutturali, compreso il FESR. Con l'inserzione delle regioni spagnole e portoghesi nel gruppo di regioni prioritarie il 73 % dei contributi del Fondo sono stati erogati a favore di tali aree. Nel 1985, senza Spagna e Portogallo, tale percentuale era pari al 60 %.

6.2. Nella relazione sono indicate le dieci regioni che hanno maggiormente beneficiato del contributo del FESR. Tale classifica è stilata in termini assoluti e non è uguale a quella relativa ai contributi per abitante. Delle regioni che hanno ricevuto maggiori contributi per abitante quattro appartengono al Portogallo, due alla Grecia, due all'Italia, una alla Spagna. L'altra regione è stata la Guiana francese.

6.3. Come già avvenuto negli anni passati, la relazione dettagliata dell'impiego che le varie regioni degli Stati membri hanno fatto dei contributi costituisce un elemento fondamentale per comprendere la vasta importanza del Fondo.

## 7. Conclusioni

7.1. La relazione è particolarmente interessante perché offre un bilancio delle attività e dell'esperienza del FESR che servirà come indicazione per lo sviluppo della nuova politica regionale in vista del mercato interno unico nel 1992. La relazione sottolinea il fatto che il mercato unico può aggravare i problemi delle regioni più povere; se i tassi di crescita nelle regioni periferiche non si irrobustiranno, le disparità cresceranno. Occorre vigilare molto da vicino sull'impatto regionale dei passi in direzione di un mercato unico nel 1992.

7.2. Il Comitato economico e sociale ha un importante ruolo da svolgere in questo costante processo di vigilanza. Se vuole svolgerlo efficacemente, il flusso di informazioni dai Fondi strutturali dovrà essere migliorato, rendendolo più aggiornato e completo.

7.3. Il Fondo si trova di fronte alla sfida di mutamenti radicali nei suoi metodi di lavoro e le sue maggiori risorse vanno concentrate sui problemi di sviluppo delle regioni. È essenziale che le sue attività vengano verificate continuamente in rapporto all'obiettivo della riduzione delle disparità regionali. In tale contesto vi è una necessità costante di valutare l'impatto regionale di tutte le spese sostenute con strumenti comunitari. La CEE, sotto questo profilo, può assumere una funzione preminente nel costituire un esempio per gli Stati membri. Tali procedure agevolerebbero vieppiù l'estendersi della collaborazione tra le autorità comunitarie, nazionali, regionali e locali nell'ambito della quale ognuna contribuirebbe allo sviluppo della politica regionale.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente l'attuazione di misure per promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro**

(88/C 175/09)

Il Consiglio, in data 23 marzo 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 118 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al consigliere Flum in veste di relatore generale la preparazione dei lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, con 93 voti favorevoli, 49 contrari e 18 astensioni il seguente parere (votazione nominale).

### 1. Osservazioni di carattere generale

1.1. Il Comitato esprime soddisfazione per la proposta di direttiva della Commissione, che rappresenta un importante contributo all'applicazione dell'articolo 118 A del Trattato CEE, per la sicurezza e la salute dei lavoratori e per l'armonizzazione, nel progresso, delle condizioni presenti nell'ambiente di lavoro nei vari Stati membri.

1.2. Il Comitato valuta la direttiva quadro sulle misure per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro uno strumento importante, nell'ambito del completamento del mercato interno, per valorizzare in modo uguale l'umanizzazione dell'ambiente di lavoro, che rappresenta una componente sociale decisiva, e l'armonizzazione economica. Al contempo il Comitato ritiene che la direttiva contribuisca ad abbassare i costi delle prestazioni sociali nella Comunità nel medio e nel lungo periodo. Un ambiente di lavoro umanizzato rappresenta inoltre anche una condizione chiave per un'efficace difesa generale dell'ambiente.

1.3. Il Comitato concorda sulla necessità di tendere ad una pari tutela della salute dei lavoratori in tutte le imprese e le industrie, e quindi anche nelle piccole e medie imprese (PMI). Nel realizzare tale obiettivo gli Stati membri debbono tuttavia tener conto in maniera flessibile delle particolarità dovute alle differenze strutturali tra le imprese. Gli Stati membri debbono al tempo stesso mettere a punto strumenti di sostegno per aiutare soprattutto le PMI a tutelare la salute dei lavoratori. Va prevista in tale contesto anche la consultazione dei datori di lavoro e dei lavoratori ovvero dei loro rappresentanti. Inoltre gli Stati membri dovrebbero incentivare la collaborazione tra le imprese per i problemi della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ambiente di lavoro. Il Comitato ritiene quindi opportuno che la direttiva concretizzi gli impegni degli Stati membri a tal riguardo. Gli Stati membri dovrebbero tenere i datori di lavoro al corrente dei rischi che possono sorgere particolarmente per la salute come conseguenza di certi progressi nella ricerca scientifica.

1.4. Al di là dell'impostazione attuale, la direttiva dovrebbe assumere nell'ambito della normativa comunitaria in materia di protezione dei lavoratori, il ruolo d'una direttiva quadro dalla quale derivino tutte le altre direttive specifiche per la protezione dei lavoratori. Solo tramite un simile sistema coerente di direttive, basato sulla direttiva quadro, si può infatti evitare una parcellizzazione giuridica a livello europeo, garantendo la creazione d'una legislazione comunitaria di tutela dei lavoratori che sia chiara e attuabile. Questa rappresenta però una condizione essenziale affinché la legislazione comunitaria a protezione dei lavoratori possa sostituirsi progressivamente alle disposizioni giuridiche e legislative degli Stati membri.

1.5. La proposta di direttiva non rappresenta però soltanto un contributo all'umanizzazione dell'ambiente di lavoro; essa possiede anche il chiaro significato d'una misura d'accompagnamento volta a ridurre distorsioni di concorrenza, facendo sì che negli Stati membri vengano diminuite le diverse norme in materia di salute e sicurezza anche per quanto riguarda l'esonero di particolari imprese e/o stabilimenti.

1.6. La direttiva quadro disciplina le prescrizioni minime per la protezione dei lavoratori. Il Comitato esorta gli Stati membri non solo a mantenere le disposizioni di protezione più avanzate, ma ad estendere la tutela della salute dei lavoratori.

1.7. Il Comitato constata che nella motivazione della proposta di direttiva l'illustrazione delle normative sulla protezione dei lavoratori negli Stati membri viene a volte effettuata in maniera incompleta e non corrispondente alla situazione attuale.

### 2. Osservazioni di carattere particolare

#### 2.1. Articolo 1 (oggetto)

Il secondo periodo dovrebbe ricordare la partecipazione dei lavoratori ed andrebbe riformulato nel seguente modo:

«Essa comporta principi generali riguardanti in particolare la prevenzione dei rischi sul lavoro, la protezione della sicurezza e della salute, l'informazione, la consultazione, la partecipazione e la formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti, nonché principi generali per la loro attuazione.»

## 2.2. Articolo 2 (definizioni)

Il Comitato ritiene necessario utilizzare, fin dove possibile, definizioni identiche in tutte le direttive comunitarie relative alla protezione dei lavoratori. La definizione del concetto di « lavoratore » della direttiva quadro si differenzia ad esempio, quantomeno dal punto di vista linguistico, da quella utilizzata nella direttiva sui luoghi di lavoro (COM(88) 74).

Il Comitato raccomanda che il concetto di « luogo di lavoro » venga così definito:

« Qualsiasi luogo in cui il lavoratore si trattienga o debba recarsi a conseguenza del proprio lavoro e sul quale il datore di lavoro eserciti autorità diretta o indiretta. »

Tale definizione è utilizzata nella « Convenzione sulla protezione dei lavoratori e sull'ambiente di lavoro » dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

Anche per il concetto di « lavoratore » andrebbe scelta la definizione dell'OIL:

« Tutti gli occupati, compresi gli impiegati pubblici, i tirocinanti e le persone che seguono corsi di formazione. »

## 2.3. Articolo 3

Data la complessità e la difficoltà di valutare soprattutto gli aspetti tecnologici, analitici, tossicologici e quelli relativi alla medicina e all'organizzazione del lavoro, che hanno importanza fondamentale per la salute dei lavoratori, l'articolo 3 determina in maniera insufficiente i compiti che spettano agli Stati membri a livello di protezione della salute sull'ambiente di lavoro. Si propone quindi, anche nell'ottica dell'aiuto particolare destinato alle PMI, che l'articolo 3 venga riformulato nel seguente modo:

« 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a garantire che datori di lavoro, lavoratori e rappresentanti dei lavoratori rispettino le disposizioni della presente direttiva per quanto li riguarda.

2. Gli Stati membri debbono in particolare

- concretizzare in disposizioni giuridiche vincolanti gli obblighi che la direttiva assegna ai datori di lavoro,
- assicurare il controllo del rispetto delle disposizioni di protezione e consultare i datori di lavoro, come pure i lavoratori e/o i loro rappresentanti,
- creare le premesse istituzionali per porre in atto le disposizioni di protezione, come ad esempio l'istituzione di centri di misurazione, analisi e valutazione dei processi nocivi alla salute.
- incentivare la collaborazione tra le imprese per i problemi della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ambiente di lavoro. »

## 2.4. Articolo 5 (obblighi dei datori di lavoro)

2.4.1. Data la funzione di disposizione principale in materia di protezione espletata da tale articolo all'interno della direttiva, dopo il primo periodo del paragrafo 3, lettera a), andrebbe inserito quanto segue:

« Il datore di lavoro deve in tale contesto valutare soprattutto i seguenti rischi:

- pericoli d'incidente,
- materiali con proprietà nocive per la salute,
- contaminazioni radioattive,
- pericoli dovuti al rumore o alle vibrazioni,
- disagi provocati da calore, freddo, correnti d'aria, umidità ed illuminazione,
- rischi comportati da procedimenti biotecnologici, inclusa la tecnologia dei geni,
- stress fisici, nervosi e psichici dovuti a lavoro pesante, lavoro a turni, lavoro notturno, necessità d'adottare a lungo una medesima posizione, processi di lavoro monotoni e/o comportanti un'attività fisica non equilibrata, stress dovuti alla necessità di rispettare scadenze, ritmi di lavoro troppo elevati, organizzazione del lavoro e durata del lavoro »,
- disagi multipli dovuti alla concomitanza e/o alla combinazione di alcuni fra i fattori suelencati. »

Questo chiarimento è necessario a fornire una panoramica dei rischi più significativi per la salute, nell'ambito degli obblighi specifici dei datori di lavoro e a costituire così la base per un « complesso coerente di prevenzione » di cui all'articolo 5, paragrafo 2.

2.4.2. Al paragrafo 3, lettera f), si chiede una « stretta collaborazione » nella programmazione e nell'introduzione di nuove tecnologie tra datore di lavoro e lavoratori. Si tratta di una disposizione degna di plauso che tuttavia, così com'è formulata, rischia di far pensare che tale stretta collaborazione non debba valere per le « vecchie tecnologie ». Si propone quindi di fissare all'articolo 10 della direttiva, come principio di validità generale, la disposizione relativa all'obbligo di stretta collaborazione tra datore di lavoro e lavoratori e/o loro rappresentanti, inquadrandola in un'ottica giuridica e metodologica. Conseguentemente andrebbe prevista all'articolo 11 una formazione adeguata dei lavoratori a livello di programmazione ed introduzione di nuove tecnologie.

Il paragrafo 3, lettera f), andrebbe quindi così riformulato:

« A livello di programmazione ed introduzione di nuove tecnologie si deve tener esaurientemente conto di una serie di questioni relative alla tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda la scelta delle attrezzature, il riassetto delle condizioni di lavoro e gli effetti provocati dall'ambiente di lavoro sul singolo, tanto dal punto di vista fisico che psicosociale. »

## 2.5. Articolo 6 (servizi di prevenzione)

2.5.1. Il paragrafo 1 andrebbe completato nel modo seguente:

«Il datore di lavoro delega a tali lavoratori i poteri necessari a portare a termine i compiti loro assegnati.»

Tale integrazione serve ad impedire una contraddizione tra compiti e competenze del personale incaricato. Viene così inoltre messo in chiaro che i lavoratori incaricati assolvono un obbligo del datore di lavoro.

2.5.2. Il paragrafo 5 andrebbe riformulato nel modo seguente:

«Gli Stati membri definiscono, tenendo conto delle condizioni di rischio a livello aziendale e delle dimensioni delle imprese, in quali casi il datore di lavoro può assumere personalmente, a patto che abbia la necessaria competenza e non venga messa in forse la tutela della salute dei lavoratori, i compiti di cui al paragrafo 1.»

La riformulazione stabilisce in primo luogo la valutazione del rischio come fattore decisivo per una simile definizione; in secondo luogo si garantisce che, in caso di rischi particolari, la situazione di rischio venga valutata in maniera competente. Ciò è necessario ad esempio nel caso di misurazioni complesse o quand'è necessario valutare questioni tossicologiche. In tale contesto gli Stati membri debbono essere obbligati a creare le condizioni istituzionali per sostenere tali imprese (si veda quanto a proposito dell'art. 3).

## 2.6. Articolo 7

Il paragrafo 3 andrebbe così completato, in considerazione dell'art. 13 della «Convenzione sulla protezione dei lavoratori e sull'ambiente di lavoro» dell'OIL:

«Un lavoratore, che sia allontanato da una situazione lavorativa che per motivi sufficienti egli abbia ritenuto rappresentare un pericolo serio e diretto per la sua vita o per la sua salute, deve essere protetto contro ingiustificate conseguenze sulla base delle condizioni e degli usi nazionali.»

## 2.7. Articolo 8 (gestione delle informazioni)

L'articolo 8, dato il suo contenuto, dovrebbe venir intitolato «programma aziendale per la protezione dei lavoratori».

2.7.1. Il paragrafo 1 andrebbe così formulato:

«1. Il datore di lavoro è obbligato a predisporre un programma aziendale per la protezione dei lavoratori, così ripartito:

- a) rilevamento dei fattori di malattia e dei pericoli d'infortunio, incluse una misurazione ed una valutazione dei rischi;

- b) compilazione d'un elenco degli infortuni e delle malattie professionali che hanno provocato danni alla salute dei lavoratori;
- c) elaborazione di un rapporto in cui siano indicate le cause e le misure adottate e da adottare in relazione agli infortuni ed alle malattie professionali che hanno o possono avere come conseguenza una diminuzione della capacità lavorativa;
- d) determinazione delle misure di protezione aventi scadenze nel breve, medio e lungo periodo.»

2.7.2. Il paragrafo 2 andrebbe così riformulato:

«2. Gli Stati membri fissano, tenendo conto delle condizioni di rischio e delle dimensioni dell'impresa, gli obblighi cui debbono ottemperare le imprese nella stesura dei documenti richiesti al paragrafo 1.»

Gli Stati membri possono tener così conto delle particolari caratteristiche delle PMI.

## 2.8. Articolo 9 (informazione dei lavoratori)

2.8.1. Al paragrafo 2 andrebbe previsto un diritto illimitato all'informazione per i lavoratori o i loro rappresentanti responsabili della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Il paragrafo 2 dovrebbe, quindi, essere così riformulato:

«I lavoratori o i rappresentanti dei lavoratori che si occupano in modo particolare della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori hanno accesso a qualsiasi informazione che sia correlata al loro compito, comprese le informazioni a disposizione delle autorità e degli organismi competenti per la tutela della sicurezza e della salute.»

## 2.9. Articolo 10 (consultazione dei lavoratori)

2.9.1. L'articolo 10 dovrebbe essere intitolato «consultazione e partecipazione dei lavoratori».

2.9.2. L'articolo 10 dovrebbe contenere all'inizio la seguente affermazione di principio:

«1. I datori di lavoro debbono collaborare strettamente con i lavoratori o con i rappresentanti dei lavoratori che si occupano in modo particolare della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori.»

In tal modo viene generalizzato il concetto di stretta collaborazione di cui all'articolo 5, lettera f).

2.9.3. Il paragrafo 1 dell'articolo 10 dovrebbe divenire il paragrafo 2 e vi si dovrebbero elencare come motivi validi per una consultazione tutte le disposizioni

che prevedono obblighi di prevenzione per il datore di lavoro, e cioè gli articoli da 5 a 10, 11 e 12.

2.9.4. Il Comitato propone di modificare l'articolo 10, paragrafo 4 del testo della Commissione, nel modo seguente:

«4. Il datore di lavoro deve garantire che i rappresentanti dei lavoratori che si occupano specificamente della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori usufruiscano del tempo necessario di esonero dal lavoro senza perdita di salario ...»

#### 2.10. Articolo 11 (*formazione dei lavoratori*)

L'ultimo periodo del primo paragrafo andrebbe così formulato:

«La formazione dev'essere adeguata ai rischi nuovi o mutati.»

In tal modo si garantisce che possano venir aggiornati a livello di conoscenze anche lavoratori che posseggono lacune dovute, ad esempio, ad una prolungata inabilità al lavoro.

2.10.1. Il primo periodo dell'articolo 11 andrebbe così formulato:

«Il datore di lavoro deve garantire che ciascun lavoratore riceva adeguate istruzioni relative alla sicurezza e alla salute e il necessario aggiornamento specifico per il suo posto di lavoro o impiego.»

#### 2.11. Articolo 12 (*obblighi dei lavoratori*)

2.11.1. Al paragrafo 1 andrebbe apportata la seguente precisazione:

«1. Sulla base delle indicazioni date dal datore di lavoro, il lavoratore è obbligato a prendersi cura della propria sicurezza e della propria salute nonché di quella delle altre persone sulle quali possono ricadere gli effetti delle sue azioni o delle sue omissioni sul luogo di lavoro.»

2.11.2. All'ultimo trattino del secondo paragrafo andrebbe soppresso il brano di frase «e controllare l'efficacia delle misure adottate per promuovere la sicurezza e la salute»; si tratta infatti chiaramente d'un obbligo che spetta al datore di lavoro.

#### 2.12. Articolo 14

Nella disposizione va ricordata la partecipazione, nell'ambito del procedimento di consultazione citato, del comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro. In tal modo si potrebbe realizzare la necessaria partecipazione delle parti sociali. Il Comitato ed il Parlamento europeo devono essere consultati nel caso di modifica della direttiva.

#### 2.13. Articolo 15 (*disposizioni finali*)

Al paragrafo 3 andrebbero inseriti tra le istituzioni da informare anche il Comitato economico e sociale ed il Parlamento europeo.

#### 2.14. Allegato 1

2.14.1. L'elenco all'Allegato 1 dovrebbe includere anche i principali settori di rischio. È particolarmente importante includere nell'elenco anche i cantieri e i mezzi di trasporto, due settori ai quali non si applica la direttiva sui luoghi di lavoro.

2.14.2. Dal momento che la direttiva in esame dovrebbe avere le funzioni d'una direttiva quadro per la legislazione sulla protezione dei lavoratori nell'intera Comunità, vanno adeguate a tale direttiva-quadro, attraverso l'Allegato I, anche tutte le direttive comunitarie per la protezione dei lavoratori già in vigore, il che vale in particolare per la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici (1107/80/CEE del 27 novembre 1980).

2.14.3. Il Comitato propone che in una direttiva sulla movimentazione di carichi pesanti si tenga conto di tutti i rischi per la salute, quindi non solo i rischi lombari, ma per esempio anche le malattie delle articolazioni. Tale estensione è resa necessaria sulla base di considerazioni generali di medicina del lavoro e di prevenzione.

Tali riflessioni dovrebbero essere considerate nella proposta di direttiva menzionata nell'Allegato I.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

## ALLEGATO 1

## al parere del Comitato economico e sociale

I seguenti emendamenti hanno ricevuto un numero di voti favorevoli pari ad un quarto dei voti espressi e sono stati respinti nel corso del dibattito:

**Punto 1.1.**

Modificare come segue:

«Il Comitato considera la proposta della Commissione un importante contributo ...».

*Motivazione*

Il motivo della proposta è ovvio.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 36, voti contrari: 87, astensioni: 7.

**Punto 2.4.1**

Si sopprime l'ultima parte del 7° trattino (da «processi di lavoro monotoni» fino a «... durata del lavoro»).

*Motivazione*

Il motivo della proposta di modifica è ovvio.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 44, voti contrari: 72, astensioni: 9.

**Punto 2.4.3.**

Cancellare l'intero punto e sostituirlo con il seguente testo:

«Il Comitato non concorda con il testo della Commissione quale si legge nell'articolo 5, paragrafi 3 d) e 3 e)».

*Motivazione*

I paragrafi 3 d) e 3 e) riguardano condizioni generali di lavoro e non hanno alcun rapporto specifico con la sicurezza e la salute.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 50, voti contrari: 70, astensioni: 10.

**Punto 2.5.1.**

Tale testo dovrebbe iniziare come segue: «Il paragrafo 1 dell'articolo 6 va così redatto:

«Il datore di lavoro ... per occuparsi degli aspetti di esecuzione delle attività di prevenzione ... e/o stabilimenti».

*Motivazione*

Vale quanto detto per il precedente emendamento; il testo è così più coerente con il contenuto del progetto di parere, il quale risulterebbe giustificato con maggior rigore e privo di contraddizioni.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 42, voti contrari: 76, astensioni: 10.

**Punto 2.7.1.**

Alla lettera c), cancellare l'espressione « che possano avere come conseguenza ».

*Motivazione*

L'obbligo di elaborare un rapporto dovrebbe essere limitato ai fatti.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 39, voti contrari: 71, astensioni: 11.

**Punto 2.8.1.**

Sopprimerlo.

*Motivazione*

Il testo della proposta di direttiva è più appropriato, più realistico e coerente con l'insieme.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 35, voti contrari: 69, astensioni: 13.

**Punto 2.14.1.**

Sopprimerlo.

*Motivazione*

Date le caratteristiche della direttiva quadro, l'Allegato proposto dalla Commissione, di tipo più generale, sembra più appropriato.

*Esito della votazione*

Voti favorevoli: 52, voti contrari: 75, astensioni: 8.

---

## ALLEGATO 2

## al parere del Comitato economico e sociale

**Votazione nominale.**

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno votato a favore del parere:

Alexopoulos, Ataide, Beretta, Black, Bleser, Boddy, Boisserée, Breyiannis, Briganti, Burnel, Lobo-Brandão R. Cal, Calvet-Chambon, Carroll, Cavazzuti, Ceballo-Herrero, Christie, Alves-Condé, Cortois, Curlis, van Dam, Dassis, von der Decken, Delhomenie, Della Croce, Dos Santos, Drilleaud, van Eekert, Elstner, Ety, Eulen, Flum, Forgas, Frandi, Gayetot, Geuenich, Glesener, Gomez-Martinez, Goris, Gredal, Haas, Hagen, Hammond, Hilken, Houthuys, Hörsken, Jenkins, Kitsios, Laka-Martin, Landaburu, Larsen, Laur, Lojewsky, Luchetti, Maddocks, Mantovani, Margalef-Masia, Meyer-Horn, Morselli, Mourgues, Muhr, Muñoz-Guardado, Murphy, Nielsen P., Niehaus, Nieuwenhuize, Orsi, Proença, Pronk, Quevedo-Rojo, Raftopoulos, Rangoni-Machiavelli, Roseingrave, Rouzier, Saiu, Salomone, Santillan-Cabeza, Schmitz, Schöpges, Serra-Carracciolo, Silva, Smith A.R., Smith L.J., Spiers, Spijkers, Städelin, Tiemann, Vanden Broucke, Vassilaras, Velasco-Mancebo, Vercellino, Vidal, Yverneau, Zufiaur-Narvaiza.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, hanno votato contro il parere:

Aparicio Bravo, Arets, Bernasconi, Berns, Bredima-Savopoulou, Broicher, Ceyrac, Clavel, Colle, Coyle, Donck, Dunet, Giacomelli, Green, Hancock, Kaaris, Kazazis, Kelly, Kenna, Lancaster, Löw, Machado von Tschusi, Martin-Almendo, Marvier, Masprone, Moreland, Neto da Silva, Noordwal, de Normann, Pardon, Pearson, Pelletier, Perrin-Pelletier, Petersen, Poëton, Proumens, Rea, Ribière, Rolão-Gonçalves, Romoli, Schade-Poulsen, Storie-Pugh, Strauss, Termes-Carrero, Tixier, Tukker, Wagner, Wick, Whitworth.

I seguenti Consiglieri, presenti o rappresentati, si sono astenuti:

Arena, Aspinall, Bagliano, Campbell, De Tavernier, Dodd, Drago, Droulin, Fresi, Gardner, Hovgaard-Jakobsen, Jaschick, Mainetti, Nugeyre, Robinson, Solari, Tamlin, Williams.

**Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente le prescrizioni minime di sicurezza e salute sul luogo di lavoro (prima direttiva specifica a mente dell'articolo 13 della Direttiva COM(88) 74 def.)**

(88/C 175/10)

Il Consiglio, in data 23 marzo 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 118 A del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Il Comitato economico e sociale ha deciso di affidare al Consigliere Flum in veste di relatore generale la preparazione dei lavori in materia.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, con 58 voti favorevoli, 11 contrari e 13 astensioni il seguente parere.

**1. Osservazioni di carattere generale**

Il Comitato esprime soddisfazione per la proposta di direttiva, presentata dalla Commissione, sulle prescrizioni minime relative alla sicurezza ed alla tutela della salute sui luoghi di lavoro, giudicando tale iniziativa necessaria a concretizzare la direttiva-quadro relativa all'applicazione di misure atte a promuovere il miglioramento della sicurezza e la tutela della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

**2. Osservazioni di carattere particolare sulle varie disposizioni della direttiva****2.1. Articolo 1 (oggetto)**

Il Comitato auspica che i mezzi di trasporto ed i cantieri temporanei o mobili, due settori di rischio entrambi importanti per la sicurezza e la salute dei lavoratori, formino oggetto di direttive specifiche conformemente all'Allegato I della direttiva-quadro. Si chiede alla Commissione di presentare le relative proposte.

## 2.2. *Articolo 2 (definizioni)*

È necessario utilizzare le medesime definizioni in tutte le direttive relative alla protezione dei lavoratori.

## 2.3. *Articolo 6 (Articolo 6)*

Il Comitato ritiene che, nonostante il periodo transitorio di 5 anni fissato nell'art. 6 gli Stati membri debbano adottare anche per i luoghi di lavoro esistenti ed utilizzando le misure di tutela previste dall'Allegato I nella misura in cui lo richieda la tutela della salute dei lavoratori.

Si deve garantire che le prescrizioni in materia di protezione previste dalla direttiva vengano applicate anche sui luoghi di lavoro esistenti in presenza di rischi seri per la sicurezza e la salute dei lavoratori.

## 2.4. *Articolo 7*

Nell'articolo 7 il brano di frase «ove ciò sia ragionevolmente praticabile» va sostituito con «nella misura in cui lo richieda la tutela della salute dei lavoratori».

## 2.5. *Articolo 9*

Al paragrafo 1 va soppresso «se del caso». Vista l'importanza delle relazioni tecniche, sembra infatti necessa-

rio ascoltare in ciascun caso il Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro.

## 2.6. *Articolo 10 (adeguamento degli allegati)*

L'articolo 10 va completato prevedendo la partecipazione del Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro.

## 2.7. *Articolo 11 (disposizioni finali)*

Al paragrafo 3 vanno inseriti nell'elenco delle istituzioni da informare anche il Comitato economico e sociale e il Parlamento europeo.

## 2.8. *Allegato 1 (prescrizioni minime per i luoghi di lavoro di cui all'articolo 4)*

Le disposizioni vanno riformulate e ne va rivisto il contenuto nonché l'aspetto linguistico. Al paragrafo 2.2.3 va aggiunto il divieto di bloccare le uscite d'emergenza con oggetti.

Al paragrafo 2.15.1.1 non va tanto sottolineata l'assoluta necessità di spogliatoi «separati» per uomini e per donne, quanto chiarito che deve semplicemente esser loro possibile cambiarsi separatamente.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente*  
*del Comitato economico e sociale*  
Alfons MARGOT

---

### ALLEGATO

#### al parere del Comitato economico e sociale

Il seguente emendamento, che ha ricevuto un numero di voti favorevoli pari ad un quarto dei voti espressi, è stato respinto durante il dibattito.

#### Punto 1

Aggiungere, alla fine, il seguente testo:

«Tuttavia il Comitato non ha avuto il tempo necessario per procedere ad un esame sufficientemente approfondito della materia e poter così esprimere un giudizio valido sulle molteplici, particolari prescrizioni contenute nel documento della Commissione in fatto di sicurezza e salute dei lavoratori; esso ha quindi preso nota della direttiva proposta.»

Sopprimere tutti i paragrafi successivi.

#### *Esito della votazione*

Voti favorevoli: 22, voti contrari: 43, astensioni: 7.

---

**Supplemento di parere riguardante il progetto di regolamento (CEE) della Commissione concernente l'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato a categorie di accordi di franchising**

(88/C 175/11)

In data 20 ottobre 1987 l'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale ha deciso, in conformità dell'articolo 20, terzo comma, del Regolamento interno, di formulare, nel quadro dell'elaborazione del parere del Comitato in merito alla XVI<sup>a</sup> relazione della Commissione sulla politica di concorrenza, un parere riguardante il progetto di regolamento di cui sopra.

La sezione «Industria, commercio, artigianato e servizi», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere in data 6 aprile 1988 sulla base della relazione Hilkens.

Il 27 aprile 1988 (255<sup>a</sup> sessione plenaria) il Comitato economico e sociale ha adottato il seguente parere con 74 voti favorevoli, 34 contrari e 6 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1. Nell'ambito delle Comunità europee il franchising ha conosciuto un notevole sviluppo come forma moderna di marketing all'inizio degli anni '60, registrando però progressi diversi a seconda degli Stati membri. Nel 1987 la Commissione delle Comunità europee ha pubblicato uno studio che illustra schematicamente la situazione nei vari Stati membri<sup>(1)</sup>. Le statistiche indicano che attualmente nelle Comunità europee operano un po' meno di duemila concedenti i quali hanno stipulato contratti con circa 100 000 concessionari. Stando alla Federazione europea del franchising, alla fine del 1985 il fatturato del comparto franchising aveva già superato i 35 miliardi di ECU<sup>(2)</sup>. Si può prevedere che la realizzazione del mercato interno avrà come risultato un'ulteriore espansione del franchising nel mercato comune.

1.2. Dato che una forma di collaborazione commerciale così importante fra gli imprenditori si è venuta sviluppando su vasta scala nell'ambito della CEE, è necessario fornire indicazioni chiare circa la misura in cui le regole di concorrenza della CEE saranno applicabili agli accordi di franchising.

1.3. A norma del Regolamento n° 19/65/CEE del Consiglio del 2 marzo 1965, la Commissione ha la facoltà di applicare l'articolo 85, paragrafo 3, del Trattato agli accordi esclusivi bilaterali rientranti nel campo d'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1 (divieto di carattere generale), che hanno come oggetto la distribuzione esclusiva e/o l'acquisto esclusivo, o che comportano restrizioni imposte in rapporto all'acquisto o all'utilizzazione di diritti relativi alla proprietà industriale.

1.4. Con il progetto di regolamento in esame la Commissione si propone di indicare un nuovo gruppo di accordi che rientreranno nell'esenzione per categoria.

Il Trattato prevede infatti che taluni accordi vietati in linea di principio dal paragrafo 1 dell'articolo 85 possano essere esentati dal divieto qualora soddisfino a talune condizioni. È pertanto necessario che la Commissione precisi in un regolamento di esenzione per categoria i casi in cui giudica inapplicabile il disposto del paragrafo 1 dell'articolo 85.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1. Il Comitato approva in linea di principio — fatte salve le osservazioni che seguono — l'intento della Commissione di disporre un'esenzione per categoria per taluni gruppi di accordi di franchising che, pur ricadendo nel campo di applicazione dell'articolo 85, paragrafo 1, del Trattato, sono conformi alle condizioni stabilite dal paragrafo 3 dello stesso articolo.

2.2. A giudizio del Comitato, è innegabile che come forma di marketing il franchising presenta vari aspetti positivi. Ad esempio, la combinazione di riconoscibilità e di uniformità nell'offerta di beni e servizi dà luogo a tutta una serie di vantaggi; inoltre, è probabile che, rispetto al direttore di una filiale appartenente a una catena di negozi, il concessionario — in quanto imprenditore indipendente — sia interessato più da vicino alle sorti della propria azienda. Dal punto di vista della concorrenza in franchising consente di creare una rete di imprese che possono competere con le filiali di una grande impresa. Dato che a volte comporta costi inferiori per avviare un'attività e consente il trasferimento di know-how, il franchising può inoltre facilitare l'accesso di nuovi concorrenti sul mercato.

2.3. Malgrado questi aspetti positivi non si può ignorare che la pratica quotidiana del franchising può presentare una serie di fattori negativi non trascurabili:

— Il franchising può provocare modifiche nelle relazioni di concorrenza fra i dettaglianti che appartengono a una catena di franchising e quelli che non fanno parte. Il know-how e l'assistenza commerciale accordati a un concessionario possono mettere un

<sup>(1)</sup> *Franchising in ausgewählten Bereichen des Handels in der Gemeinschaft, eine wettbewerbspolitische Analyse* (questo documento, che esiste solo in lingua tedesca, è stato pubblicato dalla Commissione della Comunità europee, Lussemburgo 1987).

<sup>(2)</sup> Queste cifre non comprendono i dati sul fatturato delle catene alberghiere organizzate con il sistema del franchising.

dettagliante indipendente e concorrente in una posizione di svantaggio. È importante assicurare che questa concorrenza sia leale e avvenga nell'interesse del consumatore.

- Per quanto si dia atto che un'esenzione per categoria è anzitutto uno strumento della politica di concorrenza della CE, la Commissione dovrebbe rendersi conto al tempo stesso che concedendo un'esenzione per categoria riconosce in pratica il fenomeno del «franchising». Così facendo essa incoraggia una forma di cooperazione la cui dimensione va al di là del diritto della concorrenza. Il Comitato la invita a prestare soprattutto attenzione agli aspetti sociali. Si deve pensare in primo luogo ai problemi che possono sorgere dal rapporto gerarchico e contrattuale fra il concedente e il concessionario. In secondo luogo occorre considerare la posizione dei dipendenti del concessionario. In effetti essi non possono influire in alcun modo sul rapporto contrattuale fra il concedente e il concessionario ma sono direttamente esposti alle sue conseguenze. È pertanto opportuno tutelare in modo adeguato sia la posizione contrattuale dei concessionari sia la posizione sociale e contrattuale dei dipendenti. Occorre inoltre tener presente il problema di taluni accordi di franchising che offrono ben pochi vantaggi al concessionario rispetto ai costi che comportano. Si tratta spesso di accordi stipulati, ad esempio, con i lavoratori licenziati, che non hanno in pratica alcuna esperienza in campo commerciale. In genere i promotori di tali sistemi non appartengono ad associazioni di concedenti degne di stima. Al riguardo è necessario prevedere misure atte a far fronte a tali abusi.

2.4. Si constata con compiacimento che nel progetto di regolamento la Commissione distingue fra vari tipi di accordo. Essa elenca infatti gli accordi di franchising di produzione, di distribuzione e di servizi escludendo la prima forma dal campo di applicazione del regolamento. Nella pratica si possono tuttavia constatare notevoli differenze anche all'interno del gruppo di accordi di franchising oggetto dell'esenzione: i contratti di franchising non presentano infatti un carattere omogeneo. Per alcuni aspetti questi accordi hanno notevoli punti in comune con gli accordi selettivi di distribuzione e/o con gli accordi di vendita in esclusiva. Vista la grande varietà esistente ci si deve chiedere se nel caso del «franchising» abbia veramente senso pensare a un'esenzione per categoria. Il problema della delimitazione cui si è testé accennato rende in ogni caso necessario assicurare una grande coerenza con le disposizioni di esenzione per categoria applicabili ad altre forme di collaborazione.

2.5. Esaminando il progetto di regolamento il Comitato ha dovuto constatare con grande rammarico che le diverse versioni linguistiche non coincidono esattamente. Inoltre, in vari punti il testo è poco concreto e può generare confusioni. Visto soprattutto che si tratta di uno strumento giuridico rientrante nel quadro della

politica di concorrenza è necessario che la Commissione garantisca la coerenza del contenuto e la convergenza delle diverse versioni linguistiche.

Questo punto sarà maggiormente approfondito in appresso nel quadro dell'esame dei singoli articoli.

### 3. Osservazioni particolari in merito al progetto della Commissione

#### 3.1. Articolo 1

Nel paragrafo 2, lettera b), secondo trattino, nel quadro della definizione del franchising il testo olandese usa la seguente formulazione *de mededeling door de franchisegever aan de franchisenemer van belangrijke know-how (...)*, il testo italiano «la comunicazione da parte del concedente al concessionario di un know-how sostanziale tale da ...», il testo tedesco *wesentliches Know-how*, il testo francese *savoir-faire substantiel*.

Ora, l'aggettivo *belangrijke* (importante) risulta troppo vago nel testo olandese e va sostituito con *wezenlijke* (sostanziale), termine che meglio rende il carattere indispensabile del know-how in parola.

#### Articolo 1, paragrafo 3

In alcune lingue questo capoverso non risulta molto chiaro. Dato che altri articoli vi fanno riferimento (art. 2, lettere a), c) e d); art. 5, lettere b) e c)), il paragrafo 3 dell'articolo 1 assume grande importanza per la comprensione del progetto di regolamento. Il Comitato auspica che il testo venga precisato meglio prendendo come riferimento il testo francese, che risulta particolarmente chiaro.

#### 3.2. Articolo 2

Nel testo olandese la lettera a) non è facilmente comprensibile: la formulazione va resa più chiara.

La lettera b) non offre al concessionario sufficienti opportunità di sfruttare il franchising mediante punti di vendita o uffici mobili. Il Comitato auspica che la lettera in esame venga estesa in modo che anche questo tipo di esercizio possa rientrare nel campo di applicazione del regolamento.

Nel testo inglese il secondo trattino della lettera c) si discosta dalle altre versioni linguistiche: in particolare manca del tutto il secondo trattino e il testo del primo è incorporato nel primo capoverso della lettera in esame.

#### 3.3. Articolo 3

##### Paragrafo 1

Il paragrafo in esame dispone che l'esenzione si applica anche quando il concessionario è soggetto a uno degli obblighi elencati.

Nel testo olandese è detto *bestaan van één van de volgende verplichtingen* (italiano: «qualora ricorra uno qualsiasi dei seguenti obblighi»): questo introduce una restrizione che non figura nelle altre versioni linguistiche.

Ora non è chiaro se un accordo di franchising possa prevedere più di uno degli obblighi menzionati alle lettere da a) a n).

Analogamente alla formulazione dell'articolo 1, paragrafo 1, e dell'articolo 2, paragrafo 1, è preferibile adottare la seguente formulazione (nelle prime due righe) «qualora ricorrano uno o più dei seguenti obblighi».

*Articolo 3, par. 1, lettera b) + articolo 4, lettera a) + articolo 5, lettera c)*

I brani degli articoli summenzionati indicano in quale misura è consentito d'imporre al concessionario obblighi di acquisto in esclusiva.

Sotto questo profilo la Commissione ha proceduto in maniera equilibrata prestando attenzione agli interessi del concedente come anche del concessionario. Circa l'articolo 5, lettera c), è lecito chiedersi a chi incomba l'onere della prova per stabilire se un rifiuto sia motivato dalla salvaguardia della reputazione.

Il Comitato ritiene opportuno rendere il testo più esplicito sul fatto che al riguardo l'onere della prova incombe al concedente.

*Articolo 3, par. 1, lettere c) e d)*

Le due lettere in esame riguardano condizioni in materia di concorrenza spesso ricorrenti in accordi di franchising. Il Comitato ritiene che — ai fini della certezza del diritto — entrambe le lettere debbano indicare chiaramente la durata massima di queste clausole.

L'attuale formulazione della lettera c) introduce una modifica — di cui non sono addotti i motivi — nella politica sinora condotta dalla Commissione, che ha sempre previsto una durata massima di un anno dal termine dell'accordo di franchising. A giudizio del Comitato, questo periodo massimo è sufficiente per tutelare gli interessi del concedente.

Come indicazione della durata massima la lettera d) precisa «... finché il know-how gli conferisce un vantaggio sotto il profilo della concorrenza». A giudizio del

Comitato questa formulazione vaga va sostituita con il seguente brano di frase: «finché il pubblico non avrà direttamente accesso al know-how».

#### 3.4. *Articolo 4*

La lettera b) dell'articolo 4 in esame presenta dei problemi nelle varie versioni linguistiche. In effetti, mentre alla fine del capoverso la versione tedesca e francese contengono rispettivamente le parole *diese Waren* e *auxdits produits*, il che implica un riferimento ai prodotti recanti il marchio del concedente, menzionati poco prima nel capoverso, l'italiano e l'olandese parlano semplicemente di «prodotti», il che consente un'interpretazione più ampia.

Il Comitato ritiene opportuno modificare il testo in modo che l'obbligo della garanzia copra tutti i prodotti forniti nel quadro dell'accordo di franchising: ciò significa che l'obbligo della garanzia si applica anche ai prodotti che non sono contrassegnati dal marchio del concedente.

*Articolo 4, lettera c)*

Anche qui le varie versioni linguistiche non coincidono: in effetti il testo tedesco e — in misura minore — il testo francese sono formulati in termini più vaghi di quelli inglese e olandese. A giudizio del Comitato tutte le versioni linguistiche dovrebbero evidenziare che gli investimenti finanziari sono vietati solo quando il concessionario è personalmente coinvolto nell'esercizio di attività concorrenti.

A mente dell'articolo 4, lettera d), l'esenzione si applica a condizione che «le parti abbiano descritto con la massima precisione possibile nel contratto o in documenti connessi il know-how e altri diritti oggetto della concessione in franchising». Ora il Comitato ritiene che una formulazione così vaga possa creare una notevole incertezza del diritto. È pertanto opportuno che la Commissione indichi criteri più precisi sul modo in cui tale descrizione deve essere fornita.

A giudizio del Comitato l'articolo 4 va ampliato con l'aggiunta di una nuova lettera e) che dovrebbe mirare alla tutela della posizione sociale dei dipendenti del concessionario ed essere così formulata:

«l'accordo non contenga disposizioni tali da compromettere le regolamentazioni sociali applicabili ai dipendenti dei concessionari, ad esempio i contratti collettivi di lavoro.»

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

**Parere in merito alle proposte della Commissione sulla fissazione dei prezzi dei prodotti agricoli e di alcune misure connesse (1988/1989)**

(88/C 175/12)

Il Consiglio, in data 6 aprile 1988, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alle proposte di cui sopra.

La sezione «Agricoltura e pesca», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Schnieders in data 13 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato a larga maggioranza, senza voti contrari e 3 astensioni, il 28 aprile 1988, nel corso della 255<sup>a</sup> sessione plenaria, svoltasi il 27 et 28 aprile 1988, il seguente parere.

### 1. Osservazioni preliminari

1.1. Il Comitato nei pareri del 19 novembre 1987 e del 27 gennaio 1988<sup>(1)</sup> si è espresso per l'adozione di misure efficaci ed idonee a contenere e controllare la produzione eccedentaria e le spese nel settore agricolo. Nel Vertice tenutosi l'11 e il 12 febbraio 1988 sono stati stabiliti i principi fondamentali per gli « stabilizzatori » ed il Consiglio dei ministri dell'agricoltura ha emanato nel frattempo i relativi regolamenti.

1.2. Si è così definito il quadro finanziario per le misure relative al mercato agricolo ed alle strutture valido per un periodo quinquennale. Gli strumenti per la salvaguardia della disciplina di bilancio e per ristabilire l'equilibrio di mercato consistono nel fatto che il superamento delle soglie massime, introdotte nel frattempo per tutti i prodotti, innesta un declino sempre più grave dei prezzi dei prodotti che rientrano in una organizzazione di mercato. Tali diminuzioni di prezzi colpiscono allo stesso modo tutti i produttori, indifferente, sia che abbiano aumentato sia che abbiano ridotto la produzione.

1.3. Il Consiglio ha reso possibile, mediante la partecipazione ai programmi di ritiro delle terre dalla produzione, rimanere appena al di sotto dei limiti fissati per i cereali, la colza e le leguminose. Le disposizioni per l'attuazione saranno emanate dalla Commissione CEE entro il 30 aprile 1988. Il Comitato ha emesso il parere sulla proposta della Commissione in data 24 febbraio 1988<sup>(2)</sup>.

### 2. Osservazioni generali

2.1. In tale contesto la Commissione ha formulato le sue proposte per i prezzi agricoli relativi alla campagna 1988/1989 e per le misure connesse. Il Comitato approva in linea di massima gli sforzi della Commissione e del Consiglio volti a mantenere la disciplina di bilancio ed a stabilire l'equilibrio del mercato. Per tale motivo è di massima d'accordo per un congelamento dei prezzi d'intervento, ma esprime notevoli riserve nei confronti delle proposte misure connesse, riserve che vengono

precisate più avanti. Il Comitato rammenta inoltre che già in passato aveva chiesto che, grazie a misure di politica strutturale, regionale e dei redditi, si rendessero sopportabili le perdite di reddito derivanti dalla politica restrittiva dei prezzi.

2.2. Il Comitato osserva che le proposte della Commissione prevedono invero una diminuzione del prezzo d'intervento solo per il grano duro, dando l'impressione che non sia stata proposta alcuna modifica dei prezzi agricoli. Nella realtà, tuttavia, vengono proposte misure che — attraverso numerosi provvedimenti connessi — si tradurranno in un ulteriore calo dei prezzi di mercato.

2.3. In ragione delle presenti previsioni sul raccolto si verificheranno già nell'anno 1988/1989 le seguenti diminuzioni di prezzi: cereali, circa 3%; colza, soia e semi proteici, 5%-8%; girasole, 10%. Le misure connesse proposte aggraveranno ulteriormente le diminuzioni di prezzi prevedibili in seguito alla decisione sugli stabilizzatori.

2.3.1. I produttori agricoli hanno infatti già dato inizio alle coltivazioni e alle semine per il raccolto 1988 mentre le norme di attuazione per i programmi di ritiro delle terre sono ancora in preparazione. I produttori agricoli non hanno pertanto alcuna possibilità di reagire, come il Comitato aveva già fatto notare nel parere del 27 gennaio 1988<sup>(3)</sup>.

2.4. Il Comitato fa osservare che ha già messo in evidenza in molti pareri, che lo sforzo di stabilizzazione dei mercati agricoli può essere del tutto vanificato dalle importazioni dai paesi terzi che non hanno adottato analoghe misure di contenimento della produzione. Ciò vale soprattutto per i prodotti sostitutivi dei cereali, le cui importazioni sono aumentate nell'ultimo anno da 15 milioni a 17 milioni di tonnellate, facendo aumentare le spese per l'ammasso e l'esportazione di cereali prodotti nella Comunità. Il Comitato insiste perciò che sia soddisfatto l'invito del Consiglio europeo alla Commissione di « provvedere, nell'ambito dell'Uruguay Round e conformemente alle disposizioni del Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), affinché vengano tenute in debito conto le disposizioni comunitarie in materia di prezzi e di quantitativi e a insistere

<sup>(1)</sup> GU n. C 356 del 31. 12. 1987 e GU n. C 80 del 28. 3. 1988.

<sup>(2)</sup> GU n. C 95 dell'11. 4. 1988.

<sup>(3)</sup> Gennaio 1988/GU n. C 80 del 28. 3. 1988.

affinché ai problemi che la Comunità incontra in seguito all'importazione dei prodotti di sostituzione dei cereali, dei semi oleosi e delle piante proteiche sia apportata una soluzione adeguata» (1).

2.5. Il Comitato rammenta che si è già espresso in molti pareri a favore di misure efficaci ed idonee al contenimento ed al controllo della produzione eccedentaria e delle spese agricole che dal 1980 sono cresciute del 106%. Il Consiglio ha risposto a tale esigenza con un orientamento di bilancio di 28,6 milioni di ECU per il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG). Il Comitato si compiace di quest'orientamento.

2.6. Con la determinazione di tale orientamento e con il ricorso allo strumento degli stabilizzatori viene introdotto una politica che presuppone grossi sacrifici per i produttori agricoli, in particolare per le imprese familiari e per tutti coloro che operano nelle zone svantaggiate ove più alto, infatti, risulta essere l'esodo dalle campagne. Come risulta dai dati statistici della CEE, i redditi netti degli agricoltori sono diminuiti dall'inizio degli anni '70 in tutti gli Stati membri, benché le spese del FEAOG siano fortemente aumentate e, per quanto per alcuni anni si siano rilevati redditi agricoli più alti, nel 1987 questi si sono ridotti del 5%. Il Comitato, già nel parere del 19 novembre 1987 (2), ha constatato che «è emerso un trend negativo nell'evoluzione della situazione sociale della maggioranza degli occupati in agricoltura».

2.7. Il Comitato nel parere del 19 novembre 1987 (2) si è pronunciato, per quanto riguarda le condizioni della riforma, a favore di «un processo di adeguamento realizzato tenendo presenti le compatibilità sociali». Il Comitato chiede pertanto al Consiglio di evitare, nelle decisioni relative ai prezzi agricoli 1988/1989, tutto ciò che possa provocare per gli agricoltori perdite di reddito causate da misure connesse, specie quelle che, come risulta dalla Parte 2 del doc. COM(88) 120 def. (Ripercussioni finanziarie), non hanno effetti sul bilancio. Dovrebbero anzi essere sfruttate tutte le possibilità che, nel rispetto della disciplina di bilancio, corrispondano ai principi espressi dal Comitato (parere del 19 novembre 1987) (2).

2.8. In tal senso il Comitato invita a promuovere tutte le misure dirette al miglioramento qualitativo dei prodotti alimentari, come già richiesto dal Comitato nel parere del 19 novembre 1987 (2). Ciò implica il rispetto e il miglioramento dei relativi standard qualitativi per i prodotti agricoli, per es. gli ortofrutticoli, il vino, il bestiame e le carni, in tutti i paesi CEE. Inoltre, nel corso del processo di trasformazione va mantenuta e possibilmente migliorata la qualità delle materie prime alimentari.

2.9. Il Comitato fa osservare al Consiglio che lo strumento degli stabilizzatori manca di flessibilità. I produttori agricoli possono, sempreché esistano le alternative, avere una certa influenza sulle superfici e sull'entità del bestiame; per contro il volume dei raccolti dipende anche dalle condizioni atmosferiche che si sottraggono al controllo dell'uomo. Il Comitato invita perciò la Commissione a presentare proposte che consentano una compensazione tra produzioni eccedentarie e deficitarie di diversi anni per tener conto dell'evoluzione dei cicli biologici di talune produzioni (per esempio nel caso delle olive) e ciò entro i limiti dell'orientamento di bilancio. Misure di questo genere sono da poco in vigore per le barbabietole da zucchero ed il vino.

2.10. Per quanto riguarda la normativa per i piccoli produttori il Comitato si esprime a favore di modalità di attuazione adeguate ai prodotti ed alla struttura. Combinando l'estensione delle superfici e i quantitativi prodotti dovrebbe già essere possibile esentare i piccoli produttori al momento dello smercio dei loro prodotti.

2.11. Il Comitato ribadisce la grande importanza che essa attribuisce alla politica strutturale. In tal senso si dovrebbe incentivare più intensamente di quanto fatto finora il miglioramento della struttura di commercializzazione e trasformazione, del sistema dei trasporti e dell'infrastruttura del credito agrario, il sostegno alle iniziative individuali, la creazione di posti di lavoro non agricoli, l'utilizzazione mirata per altri scopi (ad esempio: piante tessili, piante ornamentali, legname, ecc.) di risorse agricole non più necessarie alla produzione alimentare.

2.12. Il Comitato si dichiara decisamente a favore di una stretta coesione entro il 1992 delle monete di tutti gli Stati membri attraverso misure adeguate, in particolare una più stretta collaborazione nella politica economica e monetaria, in modo che i corsi di cambio non pregiudichino con fenomeni di rivalutazione o di svalutazione il livello comune dei prezzi agricoli. Tutti gli Stati membri dovrebbero per tale motivo impegnarsi al rispetto di un margine di fluttuazione comune. Per tale motivo si dovrebbe garantire che possano essere soppressi entro il 1992 gli importi compensativi monetari (ICM). Il Comitato propone pertanto di fare un passo concreto nel senso della riduzione degli ICM esistenti tenuto anche conto delle decisioni adottate dal Consiglio in occasione dell'adozione dei prezzi agricoli e misure connesse per la campagna 1987/1988.

### 3. Il Comitato formula le seguenti osservazioni sui singoli settori:

#### 3.1. Cereali

La riduzione delle maggiorazioni mensili della metà comporta un'ulteriore diminuzione di prezzo indiretta del 2% in media e determina un'ulteriore destabilizzazione dei mercati al momento del raccolto. Il Comitato si dichiara favorevole a mantenere le maggiorazioni

(1) Dichiarazione del Consiglio europeo concernente la politica agricola. Allegato II del Compromesso globale del Consiglio europeo dell'11 e 12 febbraio 1988.

(2) GU n. C 356 del 31. 12. 1987.

mensili nella loro interezza e ad operare gli adattamenti resi necessari dalla variazione dei tassi d'interesse.

Per quanto riguarda il grano duro, la forte riduzione del prezzo d'intervento dovrebbe essere compensata più adeguatamente da un aumento degli aiuti. Nelle aree tradizionali del grano duro dovrebbe essere promossa l'utilizzazione di sementi certificate.

Il Comitato ritiene che la Comunità dovrebbe ripristinare il grado di umidità del 16 % necessario per la trasformazione.

Il Comitato ritiene che si debbano ricercare modalità amministrativa adeguate onde evitare il pagamento anticipato del prelievo supplementare.

Il Comitato si compiace della volontà della Commissione di introdurre sovvenzioni atte ad incrementare l'uso dei cereali come foraggio. Tale misura deve conformarsi alla pratica. Non devono essere svantaggiate le regioni e le imprese il cui foraggio è composto fino a questo momento in gran parte da cereali. Nell'elaborazione delle misure di sostegno occorrerebbe contemplare non solo l'utilizzazione delle risorse derivanti dal prelievo di corresponsabilità ma anche dei risparmi realizzati in materia di restituzioni alle esportazioni.

### 3.2. Piselli e fave

Il Comitato ritiene che, nel calcolo degli aiuti, debbano essere presi in considerazione anche gli altri prodotti che, insieme ai legumi da granella, compongono il mangime per animali.

### 3.3. Foraggio essiccato

Il Comitato è contrario all'aumento del contenuto proteico minimo dal 14 al 16 %. Tale misura non consente di realizzare alcun risparmio. Vengono soltanto ad essere escluse dal regime di aiuti talune coltivazioni finora possibili, ad esempio le graminacee, con notevoli ripercussioni sulle infrastrutture esistenti.

### 3.4. Tabacco

Il Comitato accoglie positivamente l'intenzione della Commissione di dividere il quantitativo massimo garantito non solo per gruppi di varietà ma anche per singole varietà. Il Comitato ribadisce la sua proposta del 27 gennaio 1988 <sup>(1)</sup> di contribuire ad eliminare progressivamente gli squilibri del mercato del tabacco nelle regioni più svantaggiate attraverso misure sociostrutturali.

### 3.5. Ortofrutticoli

#### 3.5.1. Ortofrutticoli freschi

Il Comitato fa osservare che i prezzi nell'ambito dei coefficienti applicati dalla Commissione nel quadro dell'intervento sono scesi in termini reali di oltre il 40 %.

Il Comitato non riesce a comprendere perché la Commissione non abbia finora presentato alcuna relazione sulla situazione del settore degli agrumi pur presentando proposte per la prossima campagna. Secondo il Comitato sarebbe più razionale ed economico per la Comunità un sistema di aiuto alla trasformazione, destinato a una maggiore valorizzazione della produzione comunitaria.

Esso rileva inoltre che le difficoltà del settore ortofrutticolo possono essere risolte nel modo migliore con un rafforzamento della preferenza comunitaria.

Il Comitato ritiene che si dovrebbero incoraggiare le iniziative già avviate nei paesi dell'Europa meridionale, volte a sviluppare la produzione di frutti subtropicali ed esotici (avocado, kiwi, ananas, banana, ecc.). Talune di queste colture, le cui importazioni dai paesi terzi sono ancora molto rilevanti, costituiscono da molto tempo produzioni tradizionali di certe regioni insulari della Comunità (banane nelle Canarie, in Martinica, Guadalupa, a Madera; ananas nelle Azzorre, ecc.). La Commissione dovrebbe affrontare con più energia tali problemi, onde assicurare la preferenza alla produzione comunitaria, nonché una leale concorrenza tra prodotti freschi e prodotti trasformati.

#### 3.5.2. Ortofrutticoli trasformati

Il Comitato non può approvare una regolamentazione così restrittiva per le pesche sciroppate; eppure le importazioni di tale prodotto dai paesi terzi sono in considerevole ascesa senza che la Commissione proponga per questo un meccanismo di stabilizzazione.

### 3.6. Cotone

Il Comitato ritiene che la soglia di garanzia di 752 000 tonnellate sia troppo bassa, considerato il deficit del settore del cotone e l'alternativa che esso offre ad altre produzioni eccedentarie.

### 3.7. Soia, girasole, semi oleosi

Il Comitato considera che per queste produzioni le soglie di garanzia sono troppo basse, tenuto conto del loro carattere ampiamente deficitario. Il Comitato invita la Commissione a presentare proposte volte ad indicare in che modo utilizzare meglio il margine di manovra all'atto della commercializzazione, sempre nel rispetto della disciplina di bilancio.

### 3.8. Carne bovina

Il Comitato considera eccessive le modifiche proposte dalla Commissione per il sistema d'intervento. Il Comitato suggerisce di non apportare variazioni visto che la Commissione ha annunciato per l'autunno proposte volte a modificare l'organizzazione del mercato della carne bovina e che essa prevede un allentamento delle tensioni su questo mercato, ma da queste proposte non si attendono risparmi per il bilancio CEE.

<sup>(1)</sup> Gennaio 1988. GU n. C 80 del 28. 3. 1988.

Il Comitato si dichiara inoltre contrario alle procedure di licitazione annunciate nel settore della carne bovina, in quanto tale misure, per le differenze di qualità riscontrabili nella carne bovina, non è indicata per questo mercato. Inoltre, tali procedure potrebbero danneggiare le piccole e medie imprese di trasformazione. Secondo il Comitato le quote relative alla importazioni di carni bovine superano di gran lunga la domanda interna. Il Comitato chiede che la Commissione presenti proposte volte a realizzare un migliore approvvigionamento di

vitelli vivi da ingrasso in certe regioni deficitarie (per es. in Grecia).

### 3.9. Latte

Di fronte alla situazione del mercato del latte nella Comunità e a livello mondiale il Comitato suggerisce alla Commissione di elaborare una proposta per annullare la sospensione temporanea dell'1,5% delle quote, prevista per la campagna 1988/1989.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

**Parere in merito alla comunicazione della Commissione «Verso un mercato comunitario competitivo delle telecomunicazioni entro il 1992 — Attuazione del Libro verde sullo sviluppo di un mercato comune dei servizi e delle apparecchiature di telecomunicazione — Situazione attuale delle discussioni e delle proposte della Commissione**

(88/C 175/13)

La Commissione, in data 26 febbraio 1988 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione «Trasporti e comunicazioni, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione del Sig. Rouzier in data 13 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 27 aprile 1987, nel corso della 255ª sessione plenaria, con 85 voti favorevoli, 8 contrari e 25 astensioni, il seguente parere.

1. Il Comitato registra con soddisfazione il fatto di essere consultato dalla Commissione sull'attuale comunicazione che mira a facilitare l'applicazione del Libro verde e della futura politica comunitaria nel campo delle telecomunicazioni; la comunicazione definisce un programma d'azione per quanto riguarda le misure da prendere dalla Commissione (in applicazione delle regole di concorrenza e del suo mandato generale) e le future proposte al Consiglio, per completare l'apertura progressiva del mercato comunitario delle telecomunicazioni alla concorrenza.

1.1. L'attuale comunicazione deriva quindi dal Libro verde, illustra l'ampio dibattito che si è svolto e non presenta differenze fondamentali in rapporto ad esso, ma apporta una serie di precisazioni importanti sulle priorità d'azione come previste dalla Commissione. Si articola in tre parti:

- a) campi in cui lo sviluppo di una politica concreta è già fin d'ora possibile;
- b) campi in cui si deve ricercare un consenso politico globale;

c) campi in cui le politiche esistenti devono essere confermate/rafforzate.

1.2. Il Comitato conferma il contenuto del suo parere precedente<sup>(1)</sup>, che approva la finalità essenziale della proposta della Commissione che è quella di «... sviluppare condizioni in cui il mercato offra agli utilizzatori europei una più ampia varietà di servizi di telecomunicazioni di migliore qualità e a costo inferiore, che consentano all'Europa di usufruire, sia all'interno che all'esterno, di tutti i benefici che comporta un settore delle telecomunicazioni potente». Il parere precedente formulava delle riserve per quanto riguarda taluni aspetti, come pure in merito ai mezzi per la realizzazione degli obiettivi definiti.

Il Comitato ribadisce ancora la sua richiesta di essere, anche in futuro, consultato sulla proposta concreta della Commissione volta alla realizzazione degli obiettivi del Libro verde e si rammarica che su taluni aspetti menzionati nelle osservazioni che seguono, la Commissione, elaborando l'attuale comunicazione, non abbia tenuto abbastanza conto del parere sopracitato.

2. Fra i campi nei quali la Commissione afferma di aver ottenuto un ampio consenso, vanno sottolineati in particolare gli aspetti seguenti, che erano peraltro menzionati nel parere del novembre 1987 sul Libro verde.

#### Primo combinato telefonico

2.1. In proposito, il Comitato aveva insistito su una realizzazione progressiva dell'apertura completa del mercato dei terminali alla concorrenza, compreso il primo combinato telefonico (tradizionale). Data la lunghezza delle procedure di omologazione che sembrano necessarie per consentire l'apertura completa del mercato in questione, il periodo transitorio previsto (31 dicembre 1990) sembra insufficiente, in quanto entro tale data le regioni svantaggiate (nelle quali la densità telefonica è meno elevata) non sempre disporranno del tempo indispensabile per il necessario rafforzamento delle infrastrutture di rete.

<sup>(1)</sup> GU n. C 356 del 31. 12. 1987, pag. 46.

#### Servizi di telecomunicazioni

2.2. Il Comitato si rammarica della decisione di limitare il diritto di esclusività o i diritti speciali delle amministrazioni alla sola telefonia locale, cosa che può portare a compromettere la missione originale di servizio pubblico.

Inoltre, la data prevista per l'apertura alla concorrenza di tutti gli altri servizi (31 dicembre 1989) sembra troppo vicina. Sarebbe stato necessario un periodo transitorio più lungo che consentisse l'attuazione di regimi atti a garantire l'offerta futura dei servizi di telex e di trasmissione destinati all'utenza generale.

#### Regole di concorrenza identiche

2.3. Si deve prendere atto con soddisfazione della riaffermazione del principio che si applicheranno le stesse regole di concorrenza sulla base di una rigida eguaglianza delle amministrazioni delle telecomunicazioni e dei fornitori privati.

3. Nei campi per i quali resta da ottenere un consenso va segnalato quanto segue:

#### Infrastruttura della rete di telecomunicazione

3.1. Il Comitato auspica che la decisione finale rifletta la posizione espressa nel parere precedente che prevede che ogni sistema di telecomunicazioni bidirezionale sia considerato come parte integrante della rete e, di conseguenza, come all'interno dei diritti esclusivi o speciali delle amministrazioni delle comunicazioni.

#### Dialogo sociale

3.2. Il Comitato ritiene che la ricerca di un consenso sul «dialogo sociale» sia essenziale e che quindi vi si sarebbe dovuta dedicare ancora maggiore energia; questo nel momento in cui le decisioni sui problemi tecnici possono avere conseguenze rilevanti sul piano sociale. Il Comitato auspica uno sviluppo ancora più ampio di tale dialogo sociale, indispensabile per tener conto dei numerosi problemi sociali.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

---

ALLEGATO

al parere del Comitato

I seguenti emendamenti, presentati sulla base del parere della sezione, conformemente al Regolamento interno, sono stati respinti in sede di dibattito:

**Punto 1.2.**

*Modificare come segue:*

«Il Comitato si compiace del fatto che, conformemente alla richiesta espressa al punto 5.12 del suo parere sul Libro verde (18 novembre 1987), la Commissione abbia presentato un calendario di azione preciso al fine di realizzare entro il 1992 un vero e proprio mercato comunitario dei servizi e delle apparecchiature di telecomunicazioni.»

*Esito della votazione*

A favore: 33, contro: 64, astenuti: 15.

**Punto 2.2.**

*Modificare come segue:*

«Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione abbia dato una definizione di servizi di base più chiara di quella del Libro verde. Tenuto conto di questo elemento e delle informazioni rese pubbliche dalla Commissione sul dibattito sollevato dal Libro verde, il Comitato approva la decisione di limitare il diritto di esclusività o i diritti speciali delle amministrazioni alla sola telefonia locale, fatta salva una rivalutazione periodica di tale decisione.

Il Comitato approva inoltre la data e le modalità previste per l'apertura alla concorrenza di tutti gli altri servizi, cosa che consentirà di porre fine alle attuali infrazioni al Trattato.»

*Esito della votazione*

A favore: 29, contro: 62, astenuti: 17.

---

**Parere riguardante le relazioni fra la Comunità europea e i paesi a commercio di stato europei**

(88/C 175/14)

Il Comitato economico e sociale, in data 24 febbraio 1987, ha deciso, conformemente all'articolo 20, comma 4, del Regolamento interno, di elaborare un parere riguardante le relazioni fra la Comunità europea e i paesi a commercio di stato europei.

La sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Briganti in data 11 marzo 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il 27 aprile 1988, nel corso della 255ª sessione plenaria, con 74 voti favorevoli, 11 contrari e 15 astensioni, il seguente parere.

1. Il parere che qui viene presentato si limita a trattare sinteticamente dei problemi essenziali di carattere economico e commerciale esistenti fra la Comunità europea e i paesi europei che sono membri del Comecon. Tali problemi, insieme con altri che in questo parere vengono omessi, vengono più ampiamente delineati nella relazione allegata.

Bisogna constatare che le relazioni commerciali fra la Comunità e i suddetti paesi sono lungi dall'essere soddisfacenti. Non si è registrata negli ultimi anni un'evoluzione adeguata, né per il volume delle importazioni e delle esportazioni, né per la qualità degli scambi, e neanche per la cooperazione economica, mantenuta in limiti ristretti. I problemi riguardano, fra l'altro, l'applicazione di prezzi ragionevoli che non coprano operazioni di dumping, il ricorso sistematico alle transazioni in compensazione, i termini di consegna, il rispetto della proprietà industriale e i problemi connessi alla vendita di alta tecnologia. Le relazioni commerciali fra la Comunità e i paesi (europei) membri del Comecon dovrebbero dunque, soprattutto in questo momento di cambiamenti nei paesi in questione e di evoluzione dei rapporti economici internazionali, essere migliorate ed ampliate, cercando anzitutto soluzioni ai problemi accennati.

2. È molto importante che la Comunità e il Comecon sottoscrivano rapidamente la «Dichiarazione comune» di cui si parla dal settembre 1986. Tale «Dichiarazione comune» dovrebbe comprendere un certo numero di clausole che tengano conto delle rispettive competenze istituzionali dei due organismi. Fino ad ora, l'adozione di detta dichiarazione — che potrebbe coprire degli aspetti tecnici e l'ambiente — è stata ritardata dal problema della «clausola di Berlino». Infatti, in base al Trattato di Roma, il territorio di Berlino Ovest fa parte integrante della Comunità ed è indispensabile che tale situazione sia riconosciuta nelle relazioni fra i paesi (europei) membri del Comecon e la Comunità.

3. La Comunità deve inoltre negoziare accordi commerciali e di cooperazione con ciascuno dei paesi (europei) membri del Comecon, il che consentirà, fra l'altro, di aumentare le possibilità delle imprese europee sui

mercati di tali paesi. La regolamentazione adottata di recente nell'URSS sulle società miste costituisce un buon esempio di apertura dell'economia sovietica verso i paesi terzi (a mercato libero). Siffatta regolamentazione dovrebbe tuttavia evolversi nel senso di una partecipazione più ampia delle imprese straniere e di migliori garanzie in materia di approvvigionamento sui mercati esteri da parte dei paesi Comecon (specie per quanto riguarda l'utilizzazione dei benefici in divise derivanti da operazioni commerciali con i paesi terzi). Va menzionato, in proposito, l'esempio positivo della legislazione adottata in Ungheria questi ultimi anni.

4. Nel frattempo, la maggior parte delle operazioni importanti con i paesi a commercio di Stato, è stata realizzata nel quadro di accordi bilaterali di cooperazione fra tali paesi e alcuni Stati membri della Comunità.

5. Gli accordi di cooperazione dovrebbero ispirarsi agli aspetti complementari delle economie della Comunità e dei paesi terzi in questione. La Comunità deve infatti garantire, nella misura del possibile, dei mercati sempre più ampi ai suoi operatori economici e ciò segnatamente in un'ottica di crescita occupazionale. La Comunità deve quindi adoperarsi per eliminare gli ostacoli all'accesso ai mercati, accettando il fatto che ciò può richiedere, da parte sua, una maggiore apertura del proprio mercato ai paesi a commercio di Stato e la vendita di tecnologie. In particolare si dovrebbe rivedere l'elenco dei prodotti sensibili ad alta tecnologia, per puntare ad una maggiore liberalizzazione da entrambe le parti.

La Comunità non potrebbe tuttavia aprire maggiormente il suo mercato ai paesi a commercio di stato senza contropartite sufficienti. Sarebbe in particolare molto pericoloso voler sopprimere tutte le restrizioni quantitative con uno dei paesi a commercio di stato, considerati i rischi di dirottamento del traffico e di estensione inevitabile ad altri paesi.

6. Gli accordi di cooperazione dovrebbero inoltre prevedere la liberalizzazione degli scambi nel settore dei servizi. Nel campo dei trasporti, ad esempio, occorre insistere sugli interessi particolari degli operatori econo-

mici della Comunità: la liberalizzazione dell'accesso ai trasporti nella Comunità, per gli operatori dei paesi terzi, dovrebbe essere accompagnata da concessioni, opportunità e possibilità equivalenti ai vettori comunitari. Altri settori, come quello del turismo offrono, a breve termine, prospettive incoraggianti.

7. Il Comitato economico e sociale è stato costantemente dell'avviso che gli accordi commerciali stipulati dalla Comunità dovrebbero comprendere una clausola sociale sull'applicazione di norme eque sul lavoro, conformemente alle Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

8. Infine, anche se si può notare con soddisfazione l'impegno sovietico a partecipare maggiormente al commercio mondiale e a diversificare i propri mercati d'esportazione verso i paesi capitalisti, c'è da temere che, nelle attuali circostanze, l'adesione dell'URSS al

Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), alla Banca mondiale e al Fondo monetario internazionale, benché auspicabile, sia ancora problematica per diverse ragioni tecniche, di procedura e forse anche politiche. Tale questione dovrebbe essere oggetto di un particolare esame da parte del CES al momento opportuno.

9. In conclusione, prendendo nota che le relazioni commerciali e la cooperazione economica fra la Comunità ed i paesi europei del Comecon devono e possono migliorare notevolmente, il CES auspica la rapida conclusione del negoziato per la Dichiarazione Comune, nonché di quelli coi singoli paesi del Comecon, sulla base del reciproco interesse e di eque condizioni da entrambe le parti. Si riserva di dare un seguito al presente parere sia per quanto riguarda il testo della Dichiarazione Comune, sia i trattati bilaterali con i paesi in questione, sia i problemi connessi con l'adesione dell'URSS al GATT.

Fatto a Bruxelles, il 27 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

#### **Parere in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio sul rilancio dell'azione culturale nella Comunità europea**

(88/C 175/15)

La Commissione delle Comunità europee in data 1<sup>o</sup> febbraio 1988 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 198 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione di cui sopra.

La sezione «Affari sociali, famiglia, istruzione e cultura», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base della relazione Burnel (correlatore: Noordwal) in data 14 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile, nel corso della 255<sup>a</sup> sessione plenaria, a maggioranza meno due voti contrari, il seguente parere.

#### **1. Introduzione**

1.1. Alla fine del 1987 i ministri della cultura hanno manifestato la loro volontà di « rilanciare l'azione culturale della Comunità ».

Al di là delle poste in gioco economiche e sociali che potrebbero essere gravide di conseguenze, dei valori essenziali quali la Libertà e la Democrazia rischierebbero di essere gravemente compromessi per i cittadini

europei se la vigilanza e la volontà politica restassero tiepide o lente. Il Comitato economico e sociale accorda quindi il suo appoggio alla decisione dei ministri ed esprime l'auspicio che siano realizzati progressi rapidi e concreti sulla strada della creazione di uno spazio culturale europeo.

1.2. In maniera costante il Comitato mostra la sua vocazione a pronunciarsi sulla politica e le azioni culturali.

1.2.1. Esso ha formulato numerosi pareri su temi culturali <sup>(1)</sup>.

1.2.2. Ha inoltre introdotto la dimensione culturale in altri pareri o studi non specifici (vedi: l'evoluzione sociale, l'occupazione giovanile, la protezione dell'ambiente, la povertà ...).

1.2.2.1. A titolo esemplificativo si rileva nel parere generale sull'Atto unico <sup>(2)</sup> la seguente osservazione: «Portare l'Atto unico al successo comporta una doppia sfida ... per i popoli europei si tratta di ribadire il valore di un'eredità comune di civilizzazione e cultura, dimostrando con l'esempio la propria capacità di costituire tra di loro una comunità di progresso, solidarietà e libertà, aperta al mondo intero.»

1.2.3. Il Comitato ha allargato la missione della sua sezione «Affari sociali» alle questioni della famiglia, dell'istruzione e della cultura.

1.3. Partendo dalle tre idee chiave scelte dai ministri — settore audiovisivo, editoria e formazione — la Commissione ha sottoposto al parere del Comitato una comunicazione sulla quale esso formula le valutazioni che seguono.

## 2. Osservazioni generali

2.1. Prima di ogni altra osservazione, il Comitato si rammarica vivamente di disporre di un termine di studio e di decisione tanto breve, data la natura, la portata e la complessità di un argomento a proposito del quale non ci si può limitare a formulare, *ex abrupto*, solo qualche rapida osservazione di principio.

2.1.1. Il Comitato si riserva quindi la possibilità di apportare al suo parere le integrazioni che giudicherà necessarie. Prevederà in particolare l'opportunità di trattare «lo spazio culturale» dando un posto del tutto speciale allo «spazio dei media» e alla promozione dell'industria audiovisiva europea.

2.1.2. Fra lo spazio economico, lo spazio sociale e lo spazio culturale esistono dei legami indissociabili. Tutti e tre costituiscono, per i cittadini europei, un insieme spirituale e materiale coerente.

2.2. Sarebbe difficile cercare di dare una definizione universale e inattaccabile di cultura. Il Comitato fa riferimento alla definizione scelta dall'UNESCO. Essa costituisce una base minima che presenta il vantaggio

di riunire un ampio consenso internazionale e di riconoscere l'universalità del fatto culturale attraverso la complementarità delle sue molteplici espressioni.

«La cultura oggi può essere considerata come l'insieme dei fattori di ordine spirituale, materiale, intellettuale e sensibile che caratterizzano una società o un gruppo sociale. Essa abbraccia oltre all'arte e alle lettere i modi di vita, i diritti fondamentali dell'essere umano, i sistemi dei valori, le tradizioni e le credenze» <sup>(3)</sup>.

2.3. La cultura contribuisce a strutturare il modo di pensare e i comportamenti personali e sociali e, di conseguenza, modella la vita. La cultura chiama in causa un gioco complesso di relazioni individuali e di gruppi, concretizzato nel pensiero e nella memoria collettiva, segni e patrimoni che collegano le generazioni le une alle altre, creando e incoraggiando solidarietà.

È così che si è creata la correlazione Civiltà — Cultura — Società.

2.3.1. Il Comitato insiste dunque fermamente affinché il dibattito culturale — dibattito di merito, dibattito sul negoziato e sulla gestione dei mezzi — non resti limitato a degli «iniziati» (quelli che attraverso i loro titoli, il loro passato, il loro sapere, sono giudicati colti e si considera detengano l'autorità del pensiero e costituiscano il magistero culturale), ai professionisti dei mezzi culturali e ai finanziatori. Se è vero che in tutti i campi della produzione dei beni e dei servizi il posto dei consumatori e degli utilizzatori deve essere riservato, nel campo culturale esso deve essere garantito con un'attenzione particolare, date le poste in gioco già sul tappeto, i problemi di società che si pongono e i valori che sono in causa.

2.3.2. La cultura è un diritto. Essa presuppone la diversità delle scelte culturali (ritmi di sviluppo e modalità d'espressione).

2.3.2.1. Affinché lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione serva la causa dei diritti dell'uomo (esempi: comportamento più responsabile, autonomia, libertà ...), è indispensabile che i diritti e il ruolo di tutte le categorie interessate, in particolare gli utilizzatori, possano esercitarsi in particolare in materia di rappresentanza.

2.3.3. L'obbligo inderogabile di rendere pienamente accessibile a tutti i cittadini la cultura in tutte le sue manifestazioni: andare verso una vera popolarizzazione della cultura non è in contraddizione con delle azioni impiegate sulla formazione e il posto delle «élite», a condizione che queste ultime svolgano un ruolo esemplare e trainante e che mettano il loro sapere e il loro

<sup>(1)</sup> Vedere in particolare i pareri del Comitato sulle attività radiotelevisive (luglio 1987/cfr. GU n. C 232 del 31. 8. 1987); sulla televisione senza frontiere (settembre 1985/cfr. GU n. C 303 del 25. 11. 1985); sulle misure fiscali nel settore culturale (GU n. C 344 del 31. 12. 1985) e sull'azione comunitaria nel settore culturale (GU n. C 128 del 21. 5. 1979).

<sup>(2)</sup> Maggio 1987/cfr. GU n. C 180 del 8. 7. 1987, pag. 1 a 6.

<sup>(3)</sup> Conferenza di Città del Messico.

talento al servizio della promozione collettiva senza voler vincolare le libertà individuali.

2.4. I movimenti di popolazione che saranno incrementati dalla realizzazione dell'«Europa della nuova frontiera» devono portare a creare i mezzi necessari alla salvaguardia delle varie entità culturali (ad esempio in materia d'insegnamento).

2.5. Messi di fronte al rigore del bilancio, i ministri della cultura e la Commissione hanno limitato il ritmo e i campi di applicazione della loro ambizione politica. Pur comprendendo questo atteggiamento realistico, che promuove l'efficacia, il Comitato formula tre osservazioni:

2.5.1. Ogni azione si inserisce in un progetto globale e, *a fortiori*, se l'avvenire dei «cittadini europei» è proprio in questione, lo stesso è vero per la sfida culturale.

2.5.2. Nel rifarsi ad un'osservazione formulata in un recente parere sulle condizioni del successo dell'Atto unico<sup>(1)</sup>, il Comitato rammenta che l'efficacia e il rigore del bilancio richiedono di partire da un progetto globale, per definire un programma con relativo calendario e trarne le conseguenze finanziarie. Il programma culturale deve diventare prioritario.

2.5.3. Nei vari Stati membri si sviluppano delle iniziative socioculturali spesso già esistenti la cui qualità è dimostrata e che vanno quindi incoraggiate. Le decisioni e raccomandazioni comunitarie — ad esempio in materia di mecenatismo — non dovrebbero ad esempio avere l'effetto di ridurre o di sopprimere le risorse utili all'azione di tali organizzazioni socioculturali tanto più che quest'ultima serve direttamente all'obiettivo centrale della Commissione.

2.6. Il Comitato si congratula con la Commissione per avere sviluppato nella sua dichiarazione preliminare una filosofia improntata alla preoccupazione di promuovere la libertà, la solidarietà, il dialogo e la tolleranza.

2.6.1. Esso registra anche con interesse la dichiarazione della Commissione la quale rammenta «che essa curerà in particolare di integrare la dimensione culturale nella definizione e nella gestione delle varie politiche comunitarie e a tal fine rafforzerà il coordinamento tra i suoi propri servizi».

2.6.2. Analoghi integrazione e coordinamento sono stati spesso richiesti dal Comitato.

2.6.3. Questo duplice passo giova all'efficacia e favorisce la necessaria unità fra riflessione e azione. Esso

apporterà un contributo notevole all'elaborazione del quadro coerente costituito dall'ambito geografico e dai contesti economico, sociale e culturale indissociabili nei quali troveranno la loro realizzazione i cittadini europei.

### 3. Osservazioni particolari

3.1. La Commissione annuncia un programma quadro valido per il periodo 1988/1992, articolato su due livelli:

- cinque progetti,
- sedici azioni per consentirne l'esecuzione.

3.1.1. La tabella che figura nell'Allegato<sup>(2)</sup> rispecchia l'architettura di questo programma. Una rapida lettura porta a tre constatazioni immediate.

1. Il progetto della Commissione è pragmatico ed ubbidisce ad una logica.
2. Per utile che sia ciascuna di queste azioni, esistono dall'una all'altra delle differenze di natura e di portata che eserciteranno un effetto, da un lato, sull'adesione politica e sull'entusiasmo dell'opinione pubblica e, dall'altro, per i mezzi da utilizzare: finanziamento, strutture, formazione, informazione, tempi ...
3. Tutti questi progetti hanno valore permanente: la maggior parte di queste azioni richiederà di essere mantenuta o anche accentuata al di là del termine del programma quadro.

3.1.2. Per facilitare l'orientamento, il parere seguirà lo schema fissato nel programma quadro. Dato che esistono dei legami di causa e d'effetto fra taluni di questi progetti e di queste azioni, sarebbe stato probabilmente preferibile organizzare la riflessione attorno a due aspetti che permettano di qualificare la Cultura basandosi sulla definizione data dall'UNESCO: la conoscenza e la sensibilità. Questi termini saranno tenuti presenti come parametri-guida.

### 3.2. La creazione di uno spazio culturale europeo

3.2.1. La creazione del mercato interno della cultura

3.2.1.1. Al di là delle quattro azioni enunciate in questo capitolo, il programma quadro, nella sua totalità (progetti ed azioni), partecipa alla creazione di uno spazio culturale europeo che è l'obiettivo centrale da raggiungere, nella duplice prospettiva della realizzazione del mercato senza frontiere e della promozione simultanea del cittadino europeo. È necessario sviluppare al massimo le prospettive offerte dalla creazione del mercato interno per sviluppare un'industria culturale europea competitiva rispetto agli altri complessi mondiali.

<sup>(1)</sup> Maggio 1987/cfr. GU n. C 180 del 8. 7. 1987, pag. 1 a 6.

<sup>(2)</sup> Vedi Allegato.

3.2.1.2. Il Comitato osserva che è indispensabile che tutti i responsabili politici e socioprofessionali adottino un atteggiamento coerente a tutti i livelli: nazionale, comunitario, Consiglio d'Europa e UNESCO.

3.2.1.3. Per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di vita e del ruolo degli artisti, il Comitato — che si è già espresso in proposito — chiede di accelerare, basandosi su esempi concreti, lo studio dedicato alle legislazioni che riguardano il lavoro culturale.

3.2.1.4. È importante riconoscere infine, e concretamente, ai lavoratori del settore culturale, i diritti sociali e lo statuto fiscale adattati alla natura specifica della loro professione e che rispondano ai principi di equità, di giustizia, di solidarietà.

3.2.1.5. Il Comitato è evidentemente d'accordo sulla necessità di sviluppare, in particolare in ambiente rurale, la presenza e la partecipazione culturali.

3.2.1.6. Il « varo » di un'industria culturale competitiva costituisce un punto chiave che sarà affrontato più in là.

3.2.1.7. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero combattere gli effetti negativi di eventuali pratiche di natura economica che limitino la disponibilità di attività culturali (ad es. reti di distribuzione cinematografica per i film, tariffe discriminatorie per l'accesso a monumenti e musei, ...).

### 3.2.2. La conoscenza dell'Europa culturale

Il Comitato aderisce alle azioni proposte rammentando che l'armonia dei « linguaggi » è la premessa essenziale per una comunicazione senza ostacoli e per l'utilizzazione di statistiche e di risultati di inchieste anche nel campo culturale e che l'efficacia dell'informazione è legata al suo aggiornamento e alla facilità di accesso.

### 3.2.3. Il mecenatismo delle imprese

3.2.3.1. Al di là delle osservazioni formulate al punto 2.5.3 delle osservazioni generali, il Comitato formula i seguenti commenti:

- L'efficacia di ogni appello alla generosità è garantita oltre che dalla credibilità dell'oggetto anche dalla semplicità delle strutture e dal rigore della gestione degli organi preposti alla raccolta e alla gestione.
- Le piccole e medie imprese e industrie mostrano il loro dinamismo economico e sociale, occorre quindi facilitarne la partecipazione al patrocinio considerando l'impatto che esso ha sull'immagine dell'impresa patrocinante.
- Al di là del campo artistico il mecenatismo deve riguardare tutte le forme di espressione culturale (ad es. letteratura).

— È opportuno fare attenzione agli effetti negativi che potrebbero avere certe forme di mecenatismo (perdita d'indipendenza, distorsione della verità, utilizzazione a fini essenzialmente pubblicitari a scapito della finalità culturale, ecc.). Lo sforzo congiunto dei mecenati permetterebbe di appoggiare grandi progetti culturali di dimensione comunitaria.

### 3.2.4. Una politica dell'editoria

3.2.4.1. Si tratta di un problema complesso a cui va un'attenzione particolare specialmente alla luce delle trasformazioni indotte dalle nuove tecnologie. Se il prezzo di costo e di vendita dei libri, dei dischi e degli altri supporti, e le condizioni della loro distribuzione costituiscono dati importantissimi, essi non sono però gli unici.

3.2.4.2. Il Comitato condivide ad esempio la volontà della Commissione di avviare delle azioni per proteggere i diritti d'autore e di editore contro la pirateria.

3.2.4.3. L'editoria deve essere oggetto di uno studio globale che riguardi sia i problemi specifici (IVA, riproduzione, ecc.), ma che sottolinei anche le sue relazioni con tutti gli altri mezzi d'espressione e di decisione (ad esempio: stampa, cinema e televisione, telematica ...).

3.2.4.4. Il Comitato si compiace che la Commissione si preoccupi del futuro delle biblioteche e auspica in particolare lo studio di programmi atti a salvaguardare i beni librari esistenti nelle biblioteche europee e a favorire la realizzazione di una rete di biblioteche transnazionali nella Comunità europea.

3.2.4.5. Il Comitato auspica che venga studiata la possibilità d'incoraggiare la pubblicazione di antologie europee.

### 3.3. La promozione dell'industria audiovisiva europea

La diffusione del mezzo televisivo ha trasformato le creazioni culturali in oggetto di interessi e attività economiche e spesso politiche. Tale tendenza aumenterà tanto più quanto meglio saranno sviluppate e perfezionate le possibilità tecniche della televisione — e di conseguenza i suoi effetti sul pensiero e l'azione umani.

Si tratta senz'altro della sfida più gravida di conseguenze che dobbiamo cogliere. L'assenza o il fallimento dell'idea europea avrebbe effetti eccezionali di varia natura.

Il Comitato si è già occupato di taluni aspetti del problema. È opportuno che avvii quanto prima una riflessione globale. Già da ora formula, o ribadisce, le raccomandazioni seguenti:

- Incoraggiare prioritariamente lo sviluppo e la competitività dell'industria audiovisiva europea per salvaguardare la specificità e l'indipendenza della cul-

tura europea, garantendo gli equilibri necessari fra gli aspetti economici e sociali, tecnologici e culturali.

- Sviluppare la ricerca scientifica tecnologica comunitaria, a livello dei mezzi di trasmissione e di ricezione.
- Stimolare e valorizzare le creazioni d'origine europee e in particolare quelle a favore dei giovani.
- « Insegnare » la televisione, in particolare ai giovani, poiché si tratta di un mezzo nuovo di scrittura e di lettura il cui potere di suggestione, a causa del suo carattere dinamico e dello sforzo minimo che richiede, è enorme. La sfida sarà colta se sapremo in particolare « dominare » la televisione, il che postula la qualità dei programmi e la responsabilizzazione dei produttori e degli utilizzatori attraverso il rispetto della loro libertà reciproca.
- Si deve istituire un sistema di quote minime per le produzioni europee, poiché già oggi (e ancora più in futuro) il diffondersi di serie americane di film e spettacoli di qualità non elevata non solo mette in pericolo l'identità degli individui in Europa, ma, anche, e soprattutto, sopprime possibilità di occupazione e posti di lavoro per gli operatori europei nel campo dei media (produttori, attori, registi).

### 3.3.1. Un'accademia europea del cinema e delle arti audiovisive

Il Comitato approva questa proposta, ma ritiene che essa debba essere completata con delle azioni più immediate, in particolare nel quadro dell'Anno europeo del cinema e della televisione. Occorre inoltre che il finanziamento di una tale accademia sia rigorosamente controllato. La rappresentanza degli utilizzatori sarebbe una garanzia di efficacia.

### 3.3.2. Una « Carta dell'audiovisivo »

3.3.2.1. Il Comitato approva questa proposta, ma auspica un controllo rigoroso dei mezzi finanziari messi a disposizione.

3.3.2.2. I convegni da organizzare nel corso dell'Anno europeo del cinema e della televisione prevedono la partecipazione di personalità la cui presenza è ovviamente necessaria. Interessato a tali manifestazioni il Comitato economico e sociale rammenta che l'« ecc. » deve includere in particolare rappresentanti degli utenti, degli ambienti socioprofessionali e degli educatori.

### 3.3.3. Produzione di programmi in televisione ad alta definizione (Norme europee)

3.3.3.1. Il Comitato economico e sociale riconosce che si tratta di un progresso qualitativo considerevole nel campo dell'immagine e del suono. Esso sostiene pertanto l'azione della Commissione nell'impegno tecnologico avviato per promuovere una soluzione alternativa che salvaguardi e affermi gli interessi degli utenti, delle industrie e dei produttori europei, nonché i valori della « cultura europea ».

### 3.4. L'accesso alle risorse culturali

I quattro obiettivi della Commissione ottengono il consenso del Comitato economico e sociale. In questo campo il miglioramento delle conoscenze linguistiche deve costituire un obiettivo prioritario per favorire l'accesso alle risorse culturali della Comunità. Mettendo a profitto il tema del linguaggio, il Comitato chiede di riversare l'attenzione su altri vettori. In primo luogo la musica, considerata la sua ampia diffusione grazie al rinnovato interesse per l'esecuzione personale e soprattutto grazie al progresso dei metodi di registrazione e alla loro ampia popolarizzazione. Si deve inoltre guardare alla danza e al mimo come traduzioni corporali del pensiero. In ogni caso si tratta di linguaggi universali. Il Comitato auspica che gli scambi culturali in questi campi si sviluppino maggiormente.

### 3.4.1. Miglioramento delle conoscenze linguistiche

3.4.1.1. Quale vettore di una comunicazione interpersonale diretta e strumento di comprensione del pensiero altrui, il plurilinguismo costituisce una necessità importante, e comunque un obiettivo da conseguire rapidamente. In proposito il Comitato rammenta le osservazioni da esso formulate nel parere « Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa »: a livello di cultura ed istruzione appare necessario:

- sviluppare nello spirito dei programmi ERASMO e YES le azioni culturali ed educative a livello comunitario per portare all'apprendimento d'una seconda lingua comunitaria prima dei dieci anni d'età e d'una terza lingua in seguito, affinché i giovani possano svilupparsi liberamente e pienamente nel nuovo spazio comune di comunicazione, istruzione e cultura aperto dal ravvicinamento dei popoli europei e dallo sviluppo delle tecnologie;
- favorire una maggiore espansione della coscienza europea promuovendo nuovi programmi di storia affinché i giovani possano sentire la loro identità europea <sup>(1)</sup>.

3.4.1.2. Non può essere trascurato l'apporto culturale di nessuno degli Stati membri con il pretesto che la sua lingua sarebbe minoritaria.

(1) Maggio 1987/cfr. GU n. C 180 del 8. 7. 1987, pag. 1 a 6, punto 6.

3.4.1.3. Il CES sostiene inoltre la Commissione quando intende aiutare le organizzazioni di giovani che organizzano viaggi culturali.

#### 3.4.2. La promozione culturale nelle regioni europee

Il Comitato economico e sociale ha manifestato costantemente interesse alle politiche regionali per cui va da sé che approva il progetto della Commissione.

Bisogna appoggiare e promuovere l'idea di «cultura europea». Si contribuirà quindi a valorizzare e ad accentuare le solidarietà interpersonali e collettive.

Questo obiettivo comporta necessariamente l'accettazione e la salvaguardia delle identità e delle culture specifiche che devono essere vissute in termini di complementarità senza concorrenza, opposizioni, né volontà di supremazia esercitata contro l'una o l'altra cultura minoritaria.

#### 3.4.3. La conservazione del patrimonio culturale

Il Comitato economico e sociale condivide altresì l'intento della Commissione di rendere più efficaci i suoi interventi in materia e ribadisce pertanto la necessità di istruire interventi sistematici e coerenti per la tutela delle opere minacciate di deterioramento.

#### 3.4.4. La «tessera Giovani»

Si tratta di un progetto che ricalca un suggerimento del Comitato economico e sociale e, in più, risponde alla domanda dei movimenti della gioventù.

### 3.5. La formazione culturale

La Commissione ribadisce opportunamente il diritto all'accesso alla formazione culturale. Il Comitato sottolinea pertanto energicamente le previste misure di formazione e perfezionamento professionale dei lavoratori occupati nel settore della cultura e dei media, perché attraverso tali misure non solo si può promuovere notevolmente la creazione e lo sviluppo di uno spazio culturale europeo ma si possono anche salvaguardare le possibilità di occupazione degli operatori culturali e creare nuovi posti di lavoro in tutti i campi di attività culturali.

Il Comitato economico e sociale osserva che sarebbe importante inserire nei programmi scolastici la preparazione all'uso critico di tutti i mezzi di comunicazione: certo il dialogo interpersonale e la lettura (compresa quella della stampa), ma anche le pellicole cinematografiche e le trasmissioni radiofoniche e televisive.

#### 3.5.1. La formazione degli amministratori culturali

Il Comitato economico e sociale esprime parere favorevole. Sono necessari organizzatori competenti delle politiche relative ai patrimoni, agli scambi e agli sviluppi culturali.

#### 3.5.2. La formazione nel settore dell'immagine e del suono

Il Comitato economico e sociale condivide la valutazione positiva della Commissione secondo cui «la qualità della formazione iniziale e permanente degli operatori del settore audiovisivo è una condizione essenziale per lo sviluppo delle imprese europee del cinema e della televisione».

#### 3.5.3. La formazione di giornalisti e programmatori

Il Comitato fa osservare in particolare che la formazione dei giornalisti è uno dei fattori che determinano la qualità della stampa. Tale formazione deve comprendere le regole deontologiche in modo da tener conto dei diritti dei professionisti ma anche di quelli degli utilizzatori.

#### 3.5.4. La formazione di traduttori e interpreti

3.5.4.1. Il Comitato economico e sociale si dichiara fortemente a favore della promozione della formazione dei traduttori e degli interpreti. Il Comitato stesso può costantemente giudicare nei fatti fino a che punto l'insufficienza quantitativa di questi professionisti — specialmente degli interpreti — comprometta la rapidità e l'efficacia di alcuni dei suoi lavori. Il Comitato sottolinea l'importanza da esso annessa al pluralismo delle formazioni proposte ai futuri traduttori e interpreti. Non ritiene quindi che sia da sola sufficiente una concentrazione della formazione nel quadro delle istituzioni della CE.

3.5.4.2. Per quanto utili, i procedimenti di traduzione automatica non sostituiranno mai l'intelligenza umana né la competenza dell'interprete o del traduttore.

#### 3.5.5. La formazione nel settore del restauro

3.5.5.1. Si incoraggia l'azione della Commissione, nella consapevolezza peraltro che è meglio prevenire che curare.

3.5.5.2. Si dovrebbero inoltre sviluppare le dottrine scientifiche per apprendere i metodi e i mezzi che consentano di prolungare la durata di certi monumenti e per facilitarne, se necessario, la «resurrezione». Il Comitato sottolinea in particolare il contributo che tali azioni possono apportare nel campo dell'occupazione, in particolare per i giovani e in seno alle PMI.

3.5.6. Il Comitato fa osservare che non si deve perdere di vista una possibile interconnessione fra tutte le misure di formazione e perfezionamento, al fine di:

- conseguire una qualificazione ottimale per i professionisti dei vari settori della cultura e dei media,
- evitare eventualmente sovrapposizioni e doppioni nella pianificazione e consentire in tal modo l'impiego ottimale dei mezzi finanziari disponibili.

### 3.6. *Il dialogo culturale con il resto del mondo*

3.6.1. Ci si deve compiacere con la Commissione che ha inserito tale idea nel suo programma anche se si deplora che abbia soltanto accennato alla descrizione dei mezzi a ciò destinati.

3.6.2. La cultura è il legame naturale che dovrebbe unire prioritariamente tutti gli uomini. Nessuno può pretendere ragionevolmente che la «sua» cultura sia superiore a tutte le altre. Il Comitato ritiene inoltre che in questo campo le attività comunitarie non debbono essere dissociate dal decennio mondiale dello sviluppo culturale dell'UNESCO.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente  
del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

---

#### ALLEGATO

#### Contenuto del programma della Commissione

5 progetti	16 azioni
La creazione di uno spazio culturale europeo	La creazione del mercato interno della cultura La conoscenza dell'Europa culturale Il mecenatismo delle imprese La politica dell'editoria
La promozione dell'industria audiovisiva europea	Un'accademia europea del cinema e delle arti audiovisive Una «Carta dell'audiovisivo» La produzione di programmi in televisione ad alta definizione (norme europee)
L'accesso alle risorse culturali	Il miglioramento delle conoscenze linguistiche La promozione culturale nelle regioni europee La conservazione del patrimonio culturale La «Tessera Giovani»
La formazione culturale	La formazione degli amministratori culturali La formazione nel settore dell'immagine e del suono La formazione di giornalisti e di programmatori La formazione di traduttori e interpreti La formazione nel settore del restauro
Il dialogo culturale con il resto del mondo	

---

## Parere d'iniziativa su una politica per le aree montane

(88/C 175/16)

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale, in data 23 febbraio 1988, ha autorizzato la sezione «Sviluppo regionale, assetto territoriale e urbanistica» ad elaborare un parere d'iniziativa sulla base della relazione informativa intitolato «Una politica per le aree montane» e approvata dalla sezione il 16 febbraio 1988.

La sezione ha formulato il parere sulla base del rapporto illustrativo del relatore Amato, in data 19 aprile 1988.

Il Comitato economico e sociale ha adottato il 28 aprile 1988, nel corso della 255<sup>a</sup> sessione plenaria, con 35 voti favorevoli, 1 contrario e 1 astensione il seguente parere.

### 1. Premessa

1.1. Il concetto di «area montana» non è omogeneo all'interno della Comunità. In questo parere si considera «area montana» un'entità geografica, ambientale, socio-economica e culturale in cui gli svantaggi derivanti dalla combinazione tra altitudine ed altri fattori naturali debbono essere posti in relazione con i condizionamenti socio-economici, con la situazione di squilibrio territoriale e con il livello di degrado ambientale.

1.2. Le aree montane costituiscono una parte importante del territorio della Comunità (circa il 28%) e vi risiede ancora una quota non trascurabile della sua popolazione (circa l'8,5%).

### 2. La fisionomia attuale delle aree montane

2.1. Le aree montane hanno subito, negli ultimi decenni, processi di degrado ecologico crescenti, spesso connotati da fenomeni di irreversibilità. Lo spopolamento della montagna, lo sfruttamento irrazionale dei pascoli e dei boschi, lo sviluppo selvaggio del turismo, l'inquinamento atmosferico generale, la realizzazione di alcune infrastrutture di comunicazione, l'intensificazione dell'estrazione a cielo aperto dei minerali sono tutte concause che hanno condotto alla rottura dell'equilibrio tra l'uomo e la montagna.

2.2. Le aree montane sono aree svantaggiate a causa degli inconvenienti naturali permanenti e dei condizionamenti socio-economici che ne derivano. Ciò che caratterizza in modo più significativo la condizione attuale delle aree montane è lo squilibrio territoriale e di sviluppo, cominciato con la fine dell'integrazione pianura-montagna e con la concentrazione progressiva dei processi di crescita (agricola e industriale) nelle aree di pianura.

2.3. Le cause di questi squilibri vanno ricercate nei meccanismi generali dell'economia e nell'impatto che essi hanno sulle aree montane. Tale impatto ha storicamente determinato, all'interno della Comunità, fisionomie diversificate delle aree montane:

- a) in misura diversa, per le caratteristiche geo-fisiche, tutte le aree di montagna sono aree svantaggiate. Soffrono cioè di svantaggi naturali permanenti e dei condizionamenti economici e sociali che ne derivano direttamente. Questa però non è la condizione che determina in misura preponderante le difficoltà della montagna e l'esigenza di una politica ad essa finalizzata;
- b) la maggior parte delle aree montane della Comunità sono altresì aree sottosviluppate. La marginalizzazione dei processi di sviluppo si è combinata con gli svantaggi naturali esaltandone gli effetti negativi;
- c) in tutti i casi le aree di montagna sono aree squilibrate. Anche quando vi sono situazioni di crescita o di apparente equilibrio le aree di montagna portano il segno di un impatto squilibrato con le dinamiche economiche e sociali dominanti.

### 3. Quale politica per le aree montane?

3.1. Proprio per questa loro fisionomia le aree montane non hanno bisogno solo di incentivi e di compensazioni ma di una politica che modifichi in generale il loro rapporto con l'economia e con la società. Alcuni segni di cambiamento delle politiche nazionali e comunitarie in questa direzione, cominciano ad affiorare. Nei capitoli successivi tali politiche saranno analizzate al fine di delineare prospettive positive e proposte di intervento. Inoltre una politica che risponda ai problemi attuali delle aree montane deve essere in grado di attaccare le matrici strutturali dello squilibrio e in pari tempo salvaguardare e valorizzare le condizioni ambientali.

### 4. Le politiche per la montagna attuate nella Comunità

4.1. Dall'analisi condotta nella relazione informativa emerge chiaramente come finora nessuna politica nazionale né comunitaria, quali che siano le cause, abbia avuto concretamente un ruolo di sviluppo globale ed insieme di salvaguardia e di valorizzazione ambientale delle zone di montagna.

4.2. Nella relazione informativa (Cap. V) sono state individuate ed analizzate quattro tipologie di politiche per la montagna: residuale, di sfruttamento e di colonizzazione, assistenziale, protettivo/vincolistica.

## 5. Linee generali di una politica delle aree montane

5.1. Ha senso ipotizzare una politica della montagna che valga per l'intera Comunità? Irregimentare tutte le politiche e tutti gli interventi per le aree di montagna in un unico quadro normativo valido per tutta la Comunità oppure progettare un pacchetto di misure e di interventi da applicare in tutte le aree di montagna sarebbe estremamente inutile e dannoso oltre che velleitario. Come si è visto, l'intreccio tra i meccanismi dello sviluppo economico e gli svantaggi naturali ha determinato squilibri di diversa qualità ed intensità nelle diverse realtà nazionali e regionali. Occorre pertanto una politica della montagna non centralizzata ma articolata ed adattabile alle diverse situazioni.

D'altra parte le diverse politiche nazionali esaminate nella relazione informativa confermano l'esigenza di una politica europea unificante ancorché non univoca, fondata su:

a) la fissazione di obiettivi generali comuni alle politiche per la montagna realizzate ai vari livelli della Comunità; essi debbono saper collocare esplicitamente la politica della montagna come parte integrante e coerente della politica generale della Comunità; essi sono:

- salvare il patrimonio « montagna » naturale, umano e culturale della montagna,
- fermare lo spopolamento delle aree montane,
- perseguire una strategia dello sviluppo che aggredisca le cause strutturali e non solo gli effetti dello squilibrio,
- rendere competitive le condizioni di vita nella montagna,
- sviluppare l'occupazione;

b) l'individuazione di alcuni « criteri guida » necessari per raggiungere con il massimo di efficacia gli obiettivi posti. Essi dovrebbero rappresentare gli assi portanti dello sforzo comune che dovrà essere prodotto ai diversi livelli: dalla Comunità, dagli Stati membri, dalle Regioni, dai poteri locali. Essi sono:

- approccio globale ed integrato allo sviluppo, intervenendo sui vari aspetti dello sviluppo: economico, sociale, culturale, ecologico, tecnologico, istituzionale,

- azione sulle strutture di produzione e creazione di nuove imprenditorialità, aggregando forze imprenditoriali locali insieme a managerialità esterne,
- valorizzazione di tutte le risorse endogene, sia naturali che umane,
- tecnologie appropriate ma non povere, messe a punto anche attraverso la localizzazione di attività di ricerca nelle aree di montagna,
- sinergie e non solo equilibrio tra sviluppo e salvaguardia dell'ambiente, intendendo l'ambiente non come vincolo ma come risorsa da utilizzare nel processo di sviluppo,
- programmi e progetti integrati di iniziativa e di spesa, superando gli interventi settoriali e l'incentivazione su domanda,
- auto-organizzazione dello sviluppo, intesa come modalità di partecipazione delle collettività delle aree montane alle scelte ed ai processi di sviluppo,
- solidarietà concreta della collettività, quale strumento per sostenere concretamente i processi di autosviluppo.

## 6. Proposte per una politica comunitaria delle aree montane

### 6.1. *Ruolo di una politica comunitaria delle aree montane*

6.1.1. La Comunità deve farsi carico dell'esigenza di pervenire alla omogeneizzazione, estensione e sviluppo delle politiche delle aree montane con la definizione e la messa in atto di una specifica politica comunitaria.

6.1.2. La Comunità dovrà definire un quadro comune di obiettivi generali, di criteri guida e di contenuti specifici (a questo proposito si rimanda ai capitoli VI e VII della relazione informativa). Esso dovrà rappresentare il punto di riferimento politico sia per l'azione sulle politiche degli Stati membri che per i propri interventi diretti.

### 6.2. *La definizione e la delimitazione delle aree montane*

6.2.1. Si impone l'esigenza di una omogeneizzazione dei criteri giuridici di classificazione delle aree montane, sinora adottati sia dagli Stati che dalla Comunità. Ciò anche per eliminare eventuali distorsioni nella concorrenza tra imprese di diversi Stati membri. Tale omogeneizzazione necessita di una griglia di criteri, definita a livello comunitario, che comprenda i diversi fattori di handicap, naturali e socio-economici, come suggerisce la definizione formulata nel paragrafo 1.1.

6.2.2. I parametri da considerare nella definizione della griglia dovranno essere:

- a) svantaggi naturali. Non limitarsi alle variabili considerate dalla Direttiva 75/268/CEE (altitudine, pendenze e combinazione delle due), ma:
- per quanto riguarda il regime climatico, oltre all'altitudine, considerare la latitudine e la situazione geografica,
  - per quanto riguarda gli aspetti morfologici e pedologici, oltre alle pendenze, considerare altri criteri quali i rilievi, la natura dei suoli, ecc.;
- b) svantaggi socioeconomici:
- bassa densità della popolazione,
  - isolamento dovuto alla lontananza dagli agglomerati urbani e dai centri economico-politici,
  - eccessiva dipendenza della popolazione dall'attività agricola,
  - insufficienza di sbocchi a valle delle aree confinanti con paesi extracomunitari con i quali esistono difficoltà di intercomunicazione;
- c) intensità del degrado ambientale.

6.2.3. La combinazione, nelle diverse situazioni, delle variabili indicate definisce un territorio come «area montana» e fa variare la soglia altimetrica a partire dalla quale un territorio può definirsi montano. Per questo, la scelta, la parametrizzazione e la combinazione dei diversi fattori non possono essere univoche per l'intera Comunità, ma adattate alle diverse situazioni. Esse vanno pertanto effettuate dagli Stati membri che le proporranno alla Comunità insieme alla relativa delimitazione delle aree.

6.2.4. La maggior parte delle leggi nazionali e la stessa Direttiva 75/268/CEE, fa riferimento per la delimitazione delle aree montane ai territori dei comuni o a parti di essi. Ciò ha condotto in molti casi ad un eccessivo frastagliamento del territorio da prendere in considerazione. Occorre che le misure per le aree montane intervengano su «blocchi» compatti di territorio (visti anche i problemi di integrazione tra le aree montane e quelle pedemontane) che comprendano la zona montana propriamente detta e le zone che le sono immediatamente contigue e formano con essa una medesima entità geografica, economica e sociale. Alla giusta obiezione che l'estensione della delimitazione, oltre le aree montane intese in senso stretto, comporterebbe una diluizione degli aiuti pubblici, anziché la loro concentrazione laddove gli svantaggi sono maggiori, si può rispondere con la graduazione degli aiuti secondo una scala di livelli di handicap interna alle aree stesse.

6.3. *Ruolo della Comunità nei confronti degli Stati membri*

È un ruolo di coordinamento, di omogeneizzazione, di stimolo. Dovrebbe principalmente riguardare:

- a) la conoscenza dei problemi della montagna. Le difficoltà incontrate nell'elaborazione della relazione informativa, per l'assenza e la disomogeneità di rilevazioni ed analisi statistiche sulle aree montane, sono il riscontro concreto di una situazione insostenibile che rivela una sottovalutazione politica. Occorre disporre di rilevazioni statistiche omogenee su tutte le aree montane della Comunità, inducendo gli Stati membri, secondo i casi, a provvedere *ex novo*, a completare, ad omogeneizzare;
- b) l'adeguamento delle legislazioni nazionali, per renderle funzionali allo sviluppo ed alla salvaguardia delle aree montane, e coerenti con il quadro di obiettivi, indirizzi e contenuti, definito a livello comunitario. Lo strumento della direttiva sembra il più adatto a questo scopo. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali è particolarmente necessaria nelle aree montane transfrontaliere, dove spesso massicci che appartengono a Stati membri diversi necessitano di criteri omogenei di programmazione e di intervento;
- c) l'assunzione, da parte delle istituzioni pubbliche, di una metodologia efficace di programmazione nonché di un ruolo attivo nello sviluppo delle aree montane. È questo un ruolo fondamentale, che solo la Comunità può svolgere, attraverso la diffusione attiva e organizzata delle conoscenze e lo scambio delle diverse esperienze, lo stimolo (anche con misure normative) sulle amministrazioni statali e regionali, il loro coinvolgimento, tramite l'associazione in programmi cofinanziati, innovativi nei contenuti ma soprattutto nelle metodologie.

6.4. *La montagna nelle politiche comunitarie*

6.4.1. Assumere sino in fondo la «dimensione montagna»

Si deve incorporare la «dimensione montagna» all'interno di politiche che l'hanno finora ignorata e di apportare le necessarie correzioni a quelle che, in qualche modo, l'hanno presa in considerazione. Nella relazione informativa sono stati delineati in modo dettagliato i contenuti che le diverse politiche settoriali dovrebbero assumere per concorrere positivamente allo sviluppo delle aree montane. Ci si limita a richiamare alcuni dei principali adeguamenti che occorrerebbe apportare nelle politiche comunitarie.

6.4.2. *Adeguamenti alla Politica Agricola Comune (PAC)*

Modificare l'approccio assistenziale ed assegnare alla PAC obiettivi di sviluppo e di riequilibrio dell'agricoltu-

ra di montagna significa porre la questione generale della sua revisione. Gli orientamenti finora perseguiti dalla politica di mercato e lo squilibrio tra questa e la politica delle strutture privilegiano l'agricoltura delle aree forti, accrescono il divario con le aree deboli, e sono quindi, di fatto, incompatibili con gli obiettivi di sviluppo e di riequilibrio dell'agricoltura e dell'economia delle aree montane. Ciononostante, alcune correzioni ed integrazioni possono essere fin d'ora apportate, per esempio:

- a) definire linee ed azioni per una politica fondiaria della Comunità, con particolare riguardo alle aree di montagna. È questa una materia in cui la PAC non si è mai voluta impegnare in modo significativo, lasciandola alla responsabilità degli Stati membri. Le analisi e le considerazioni svolte nella relazione informativa (cap. VII, par. 2) dimostrano a sufficienza come la questione fondiaria sia per le aree di montagna un fattore pregiudiziale ad ogni politica produttiva, anche comunitaria, nel settore primario. La piena assunzione della questione fondiaria da parte della Comunità, con una adeguata e concreta politica, è ormai indifferibile;
- b) promuovere una politica della qualità e della tipizzazione dei prodotti della montagna, anche favorendo le filiere ed i mercati locali;
- c) porre in atto una politica delle strutture che proceda in parallelo a quella fondiaria sopra indicata; che privilegi cioè gli investimenti integrati, in particolare agro-silvo-zootecnici e agro-turistici, promossi da forme associative e cooperative secondo le linee indicate nella Relazione informativa (cap. VII, par. 2). Per quanto riguarda le aziende sottodimensionate, gli aiuti dovrebbero essere concessi solo attraverso piani interaziendali;
- d) escludere, con norme comunitarie, le aree di montagna — intese secondo i criteri di definizione indicati al paragrafo 6.2 — da ogni misura amministrativa (attuale o futura) volta al contenimento della produzione (quote lattiere, prelievi di corresponsabilità, ecc.) e da ogni vincolo di pari significato, presente nelle misure strutturali (Regolamento (CEE) n. 797/85);
- e) escludere le aree di montagna dalle misure di estensivizzazione delle produzioni (Regolamento (CEE) n. 1760/87) e da quelle relative alla messa a riposo delle terre;
- f) ripensare a fondo e rivedere il regime dei importi compensativi (IC). Nei capitoli precedenti sono stati forniti sufficienti spunti per tale ripensamento. Alcune proposte concrete:

— la valenza di compensazione degli svantaggi naturali deve essere separata da quella di compensazione di svantaggi strutturali,

— la compensazione degli svantaggi naturali deve costituire una sorta di « zoccolo » (importo base) dell'IC cui aggiungere altre quote in funzione di altre variabili che si vogliono premiare. Una soglia di entrata, sul modello tedesco, va adottata per evitare inutili sprechi,

— la quota aggiuntiva compensativa degli svantaggi strutturali deve essere a termine e legata a piani di miglioramento strutturale. Le piccole aziende debbono essere incentivate ad associarsi,

— deve cambiare il metodo di determinazione dell'IC legata all'unità di bestiame adulto (UBA) o agli ettari; un'IC legata alla quantità di lavoro (autonomo e dipendente) erogato nell'azienda sembra infatti più rispondente all'obiettivo di rallentare l'esodo rurale, più equa nel rapporto tra piccole e grandi aziende, più incentivante l'occupazione. Per esempio le grandi aziende eventualmente escluse in base alle soglie potrebbero beneficiare dell'IC solo per la quota di occupazione incrementata,

— l'IC non va utilizzata impropriamente per funzioni che dovrebbero essere assicurate da altre misure socio-strutturali, come per esempio l'integrazione di reddito alle aziende che risentono negativamente degli adeguamenti della PAC. Per questo sono da contrastare le tendenze ad estendere esageratamente l'area geografica delle zone svantaggiate in alcuni paesi per compensare i contraccolpi delle quote del latte e della politica di mercato,

— sarebbe opportuno che gli Stati membri e le Regioni per l'erogazione nelle aree montane e nelle altre aree svantaggiate adottassero condizioni e criteri che abbiano avuto l'approvazione della Commissione, la quale dovrebbe assicurare l'armonizzazione all'interno di un quadro di criteri comunitari (così come già si fa per altre azioni comunitarie, come ad esempio quelle del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR));

- g) effettuare una approfondita analisi delle interazioni tra politiche di mercato e singole misure strutturali, che in alcuni casi possono esserne totalmente inficiate. Per esempio un attento esame in tal senso va condotto in alcune aree di montagna per verificare se, ed in che misura, alcune politiche di integrazione di prezzi (per esempio per il grano duro) non confliggono con l'obiettivo di uno sviluppo complessivo di tali aree.

#### 6.4.3. Adeguamenti alla politica forestale

Il Comitato economico e sociale nel parere del 2 luglio 1986, sul documento di lavoro della Commissione e

per «L'azione comunitaria nel settore forestale»<sup>(1)</sup>, e sul documento che lo completava, pur rammaricandosi del fatto che una politica forestale comune non sia stata ancora messa in atto, accoglieva positivamente le proposte della Commissione, esprimendo però, fra le altre, la seguente riserva:

«1.5. Il Comitato ritiene inoltre insufficiente, nella Comunicazione della Commissione, la considerazione dei problemi specifici delle foreste nelle zone di montagna sulle quali è necessario un ulteriore approfondimento.»

In effetti le proposte della Commissione affrontano i problemi produttivi delle foreste con un approccio prevalentemente monocolturale e d'integrazione verticale (filiera del legno). Tale approccio non appare adeguato alle esigenze della silvicoltura nelle aree montane dove l'integrazione produttiva orizzontale e la complementarità con le altre attività economiche è essenziale per i redditi, l'occupazione e la salvaguardia ambientale. Inoltre manca una adeguata messa in guardia circa i danni che la silvicoltura monocolturale ed intensiva con essenze non appropriate può arrecare all'ambiente ed all'assetto idro-geologico della montagna. Per questi motivi si è chiesta una riconsiderazione globale da parte della Commissione dei problemi della silvicoltura nelle aree di montagna. In questo quadro dovrebbe essere altresì approfondito il problema degli incendi dei boschi, soprattutto per quanto riguarda la prevenzione.

Il Comitato nota con disappunto che dopo più di due anni la Commissione non ha ancora dato seguito ai suddetti documenti con proposte normative concrete.

#### 6.4.4. Adeguamenti alla politica regionale

La montagna deve entrare in maniera più netta e specifica nella politica regionale comunitaria:

- a) nell'ambito degli interventi del FESR e degli strumenti comunitari di credito, una attenzione particolare se non la priorità, dovrebbe essere accordata alle azioni che interessano le aree di montagna;
- b) il regolamento del FESR dovrebbe essere modificato per comprendervi, limitatamente alle aree di montagna, alcuni interventi oggi esclusi come ad esempio quelli nel campo dell'edilizia, invece essenziali per azioni di recupero e valorizzazione dei centri storici e degli insediamenti rurali nonché per la difesa antisismica. Legandosi strettamente allo sviluppo turistico questi interventi non possono essere considerati nella categoria «welfare»;
- c) un Programma comunitario per le aree montane dovrebbe essere messo in cantiere nell'ambito dell'azione del FESR. Tali programmi infatti non debbono interessare soltanto ambiti settoriali ma anche

grandi questioni orizzontali di squilibrio regionale. La montagna è una di queste aree tematiche.

Cardini di questo programma dovrebbero essere:

- Le piccole e medie imprese (PMI). Lo sviluppo dei Centri di innovazione e promozione aziendale (CIPA) dovrebbe essere particolarmente promosso nelle aree montane secondo quanto indicato nella relazione informativa (cap. VII, par. 4). Una azione aggiuntiva che il Programma dovrebbe prevedere, riguarda la promozione di strumenti di sostegno alla Ricerca e Sviluppo ed all'innovazione tecnologica finalizzata alle aree montane, che abbiano come terminali i Centri suddetti. Non si tratta di prevedere agenzie o sovrastrutture di difficile realizzazione, né si intende fare semplicemente riferimento alle esistenti reti dei CIPA. A livello nazionale occorrerebbe promuovere la costituzione di un «pool», costituito da imprese, enti pubblici, forze della ricerca, società specializzate, che svolga funzioni di raccordo/promozione, con possibili articolazioni regionali. A livello comunitario sarebbe estremamente utile la presenza di una «task-force» per l'innovazione tecnologica nelle aree di montagna che svolga una azione di promozione, di impulso e di travaso di conoscenze nei confronti dei «pools» nazionali nonché di realizzazione di progetti pilota.
- Il turismo. Oltre ad azioni di sostegno sulla linea esposta nella relazione informativa (cap. VII, par. 3), primo compito del Programma dovrebbe essere quello di formulare con l'apporto degli Stati membri e delle regioni, una mappa dei flussi nonché dell'offerta e delle potenzialità turistiche ed agro-turistiche nelle aree di montagna. Anche con lo scopo di prevedere possibili azioni comunitarie di riequilibrio tra aree sovrautilizzate ed aree sottoutilizzate.
- L'energia. Anche sulla scorta del Programma VALOREN occorre un'azione di sostegno e di diffusione orientata, delle energie alternative applicate alla montagna, secondo le linee esposte nella relazione informativa (cap. VII, par. 5).
- L'assetto, l'infrastrutturazione e la valorizzazione del territorio. Assumendo il territorio montano come vero e proprio fattore di produzione e di sviluppo, secondo la linea esposta nella relazione informativa (cap. VII, par. 6), il Programma dovrebbe prevedere misure per una programmazione dell'assetto del territorio montano volta al riequilibrio, anche all'interno delle aree montane. Interventi specifici, commisurati alle diverse situazioni, dovrebbero essere attivati dal Programma soprattutto nei campi: dell'assetto idro-geologico; delle infrastrutture civili e produttive; del recupero edilizio dei centri abitati della montagna, connesso ad interventi antisismici nelle zone sismiche; del restauro dei monu-

<sup>(1)</sup> GU n. C 263 del 20. 10. 1986.

menti e dei siti di interesse storico e artistico; dei servizi civili ed in particolare dei trasporti e delle telecomunicazioni (a partire dal programma STAR).

- L'informazione sulle metodologie di programmazione e sulle esperienze locali e regionali di sviluppo delle aree montane. Destinatari di questa informazione dovrebbero essere le amministrazioni locali e regionali nonché le parti sociali interessate. Oltre all'informazione scritta ed audiovisuale vanno promossi gli scambi di esperienze tramite l'organizzazione di incontri, seminari, viaggi di studio;

- d) nei programmi comunitari che la Commissione sta predisponendo (Ambiente e R&S), una particolare attenzione dovrebbe essere data ai problemi specifici delle aree montane.

#### 6.4.5. Adeguamenti alla politica del turismo

È improprio parlare di adeguamenti per una politica che ancora non esiste in quanto tale. Nel dicembre 1986 il Consiglio ha approvato una decisione che istituisce una procedura di consultazione e di cooperazione nel settore del turismo ed una risoluzione concernente una migliore ripartizione stagionale e geografica del turismo. Si tratta però di provvedimenti che, pur muovendosi su linee condivisibili ed omogenee a quelle indicate nella relazione informativa (cap. VII, par. 3), rimangono ancora nel campo degli orientamenti generali e di azioni preliminari ad una vera e propria politica.

Il Comitato è a conoscenza che i servizi della Commissione stanno elaborando un programma pluriennale di azioni nel settore del turismo ed auspica che in esso vengano enucleate le problematiche specifiche del turismo nelle aree montane e siano formulate proposte concrete di intervento secondo le linee indicate nella relazione informativa (cap. VII, par. 3).

#### 6.4.6. Adeguamenti alla politica energetica

I progetti dimostrativi comunitari hanno riguardato solo marginalmente la montagna. In ogni caso non sono mai stati affrontati i problemi energetici specifici delle aree di montagna. Queste lacune dovrebbero essere colmate assegnando preferenza e maggior sostegno a progetti che si realizzino in queste aree e definendo una vera e propria politica di sviluppo energetico per la montagna, secondo le linee indicate nella relazione informativa (cap. VII, par. 5).

#### 6.4.7. Adeguamenti alle politiche dell'ambiente e dell'assetto del territorio

Le aree di montagna sono finora state investite dalla politica ecologica comunitaria solo su particolari aspetti ma non sono mai state oggetto di misure specifiche che le riguardassero in quanto tali.

Nel quarto programma d'azione della Comunità in materia di ambiente (1987-1992) c'è un riferimento alle aree montane, ma in termini di azioni concrete si rimanda a quelle intraprese dalla Comunità per l'agricoltura di montagna. Il Comitato sottolinea la parzialità di questa ottica, giacché, come si è detto, il degrado ambientale delle aree montane non deriva solo dall'abbandono dell'agricoltura ma anche da altri fattori (iper-sfruttamento pastorale, sviluppo del turismo, ecc.).

Per quanto riguarda le azioni previste dal quarto programma che pur non essendo specifiche per le aree montane hanno su di esse un impatto rilevante, il Comitato si compiace del rafforzamento di quelle volte alla conservazione della natura e delle risorse naturali nonché dell'inserimento del capitolo «Protezione del suolo». Sotto questo capitolo ricade il grave problema del dissesto idrogeologico delle aree montane. Il Comitato si aspetta ora che esso sia adeguatamente affrontato nelle proposte d'azione che la Commissione presenterà e in particolare: quelle per il degrado fisico, l'erosione ed i rischi naturali e quelle per gli usi impropri del suolo e lo sperpero derivante da attività che esigono spazio.

Per quanto riguarda la prevenzione del degrado ambientale, molto ci si attende dall'applicazione della direttiva (85/337/CEE) sulla valutazione di impatto ambientale (VIA). La Commissione dovrebbe, a questo proposito, svolgere un'azione di pressione nei confronti di quegli Stati membri che, a poche settimane dal termine previsto, non hanno ancora affrontato la normativa di attuazione.

Quanto finora richiamato non è però sufficiente rispetto al compito storico che ha la Comunità di salvare il «patrimonio montagna». Di conseguenza occorre:

- a) promuovere un'azione comunitaria per l'armonizzazione delle legislazioni protettive nazionali, anche al fine di salvaguardare il principio della concorrenza. Alla base di tale armonizzazione dovrebbero essere definite alcune norme minime di difesa dei beni ambientali quali il rispetto degli specchi e dei corsi d'acqua, il divieto di edificazione oltre una determinata quota di altitudine, un codice di comportamento per la difesa dei boschi, ecc.;
- b) rafforzare l'azione di stimolo e di pressione della Comunità nei confronti delle regioni e degli Stati membri. Quanto meno i contributi dei Fondi strutturali dovrebbero essere concessi soltanto a quelle regioni in cui siano applicate le Direttive comunitarie per la salvaguardia dell'ambiente;
- c) definire norme comunitarie che obblighino le regioni e gli enti locali ad attuare una programmazione dello sviluppo economico e del territorio che assuma preventivamente la variabile ambiente come risorse e vincolo. Ciò vuol dire fondamentalmente due cose:

- inserire l'obbligo della valutazione d'impatto ambientale non solo per i singoli progetti ma nella fase di predisposizione dei piani economici e territoriali sia a livello regionale che sub-regionale,
- promuovere una programmazione economica e territoriale che assuma come punto di partenza il bilancio delle risorse ambientali e che si realizzi sulla base di regole generali nell'utilizzo delle risorse e di adeguate metodologie di pianificazione ambientale. In conseguenza di tale impostazione la programmazione dovrebbe adottare — per quanto riguarda il suo dimensionamento territoriale — il criterio della scala naturale che, per quanto riguarda le aree montane, è ravvedibile nel bacino idrografico.

Questi criteri dovrebbero essere alla base di una politica comunitaria dell'assetto del territorio che, pur annunciata, non ha ancora visto la luce. In questo quadro è indispensabile una normativa comunitaria che armonizzi le legislazioni urbanistiche, fondata su alcuni punti qualificanti per le aree montane: la regolamentazione dell'edificabilità rurale e delle lottizzazioni private, la disincentivazione delle seconde case, il riequilibrio del territorio montano tra aree sovrautilizzate ed aree sotto-utilizzate. Va inoltre armonizzato il regime dei suoli (perequazione del valore tra suoli agricoli e edificabili, norme di esproprio, regime fiscale, ecc.) anche per garantire la concorrenza all'interno del mercato unico.

Nella relazione informativa (cap. VII, par. 6) si è molto insistito sul concetto di « ecologia produttiva ». A questo principio deve ispirarsi tutta la politica attiva per l'ambiente che la Comunità deve realizzare attraverso i Fondi strutturali, a cominciare dal programma comunitario del FESR per l'ambiente, in fase di elaborazione.

#### 6.4.8. Adegamenti alla politica dei trasporti

La politica comunitaria dei trasporti deve tener conto di due esigenze fondamentali delle aree montane; da una parte essa deve assicurare un'adeguata rete di accesso funzionale ai bisogni delle popolazioni montane ed allo sviluppo, dall'altra ridurre il più possibile i danni all'ambiente. I principali problemi in questo senso provengono dal traffico automobilistico di attraversamento i cui effetti negativi sull'ambiente (inquinamento, distruzione del paesaggio, ecc.) sono indubitabili mentre in generale sono scarsi gli effetti positivi sull'economia delle aree montane.

Per questi motivi la politica comunitaria dei trasporti dovrebbe tendere a limitare il traffico di mezzi pesanti per il trasporto di merci, spostando gli incrementi sulle ferrovie. Va promossa la competitività del mezzo ferroviario e del traffico intermodale. Occorre pertanto rivedere i progetti che prevedono la costruzione o l'amplia-

mento di autostrade che attraversino massicci e catene montuose, considerandone la realizzazione solo dopo aver esplorato tutte le altre soluzioni.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'accesso alle aree montane dovrebbe essere potenziata la rete di ferrovie secondarie.

In generale va perseguita la riduzione dell'inquinamento causato dal traffico automobilistico, oltre che con le misure già oggetto di norme comunitarie (benzina senza piombo, catalizzatori, efficienza dei sistemi di combustione, ecc.) anche con la limitazione della velocità nei tratti montani.

Questi criteri generali dovrebbero essere in primo luogo adottati dal programma pluriennale per le infrastrutture di trasporto, soprattutto per quanto riguarda i grandi attraversamenti montani europei: Alpi, Pirenei, montagna greca, Appennini, ecc.

#### 6.4.9. Adegamenti alla politica della ricerca e dell'innovazione tecnologica

Anche in questo settore la « dimensione montagna » non sembra essere stata presa in considerazione e quindi, data l'importanza decisiva che la ricerca ha nello sviluppo delle aree montane (soprattutto per l'utilizzazione delle risorse potenziali come più volte sottolineato nella relazione informativa), essa andrebbe recuperata, in particolare:

- nel programma-quadro comunitario di ricerca scientifica,
- nei programmi comuni di ricerca agricola,
- nei programmi di ricerca non nucleare del Centro comune di ricerca,
- nei programmi: BRITTE (ricerca tecnologica per l'industria), FAST (prospettive della scienza e della tecnologia), COST (cooperazione europea nella ricerca scientifica e tecnica), SPRINT (innovazione e trasferimento di tecnologia), ECLAIR (tecnologie agro-industriali), FLAIR (derrate alimentari), Energia non nucleare.

#### 6.4.10. Adegamenti alle politiche per l'occupazione

- a) Con particolare riguardo alle aree montane, dovrebbero essere promosse ed incrementate:
  - azioni di sostegno alle iniziative locali per l'occupazione (ILO),
  - azioni sull'ambiente, creatrici di occupazione,
  - azioni di sostegno all'occupazione fuori mercato (lavori socialmente utili);
- b) Nell'ambito degli interventi del Fondo Sociale Europeo (FSE) dovrebbero, per le aree montane, essere particolarmente incrementati:
  - programmi di formazione e di sostegno finanziario all'occupazione (almeno triennale) per agenti di sviluppo,

- programmi di formazione integrale adatti ai bisogni formativi delle popolazioni montane,
- programmi di formazione finalizzati a nuova occupazione anche tramite contratti di formazione-lavoro,
- programmi di aggregazione e mobilitazione socio-economica, intesa nel senso indicato nella relazione informativa (cap. VII, par. 7).

c) Si dovrebbero riproporre nelle aree montane alcune azioni sperimentali del FSE per la creazione di occupazione (come quella realizzata nei Pirenei).

#### 6.5. Programmi integrati di sviluppo di aree montane (PISAM)

6.5.1. Le azioni e le politiche settoriali comunitarie, specifiche e non, che riguardano le aree di montagna dovrebbero confluire, ad opera degli Stati membri e delle regioni, nei PISAM. È in essi che dovrebbe realizzarsi la complementarità con le politiche nazionali e regionali secondo le linee indicate nella relazione informativa (cap. VII). I PISAM dovrebbero avere dimensione sub-regionale.

6.5.2. Sarebbe estremamente utile prevedere un finanziamento comunitario dei PISAM, anche se non generalizzato ma finalizzato a svolgere quel ruolo di stimolo dell'iniziativa nazionale e regionale e di diffusione ed omogeneizzazione di metodologie appropriate di programmazione.

6.5.3. Per ogni PISAM finanziato dalla Comunità dovrebbe essere stipulato un contratto di programma tra questi, lo Stato membro, la regione e gli altri soggetti che partecipano alla realizzazione del PISAM.

6.5.4. Dovrebbero essere finanziati soltanto quei PISAM in cui si realizzi, fin dalla fase della progettazione, la partecipazione dei diversi attori sociali.

6.5.5. È necessario che la Commissione partecipi, con tutta la strumentazione ed il know-how necessari, alla fase di progettazione dei PISAM, ciò anche per ovviare alle difficoltà, già riscontrate nei Programmi Integrati Mediterranei, che le regioni incontrano nella programmazione dello sviluppo integrato.

#### 6.6. Le aree montane nella riforma dei Fondi strutturali

6.6.1. Premesso che non si propone l'istituzione di una linea di bilancio aggiuntiva per la politica delle aree montane e che questa trova nei Fondi strutturali il principale strumento di finanziamento, occorre situare le azioni specifiche per le aree montane all'interno del quadro generale di riforma dei Fondi, così come si è precisato dopo il Consiglio europeo di Bruxelles.

6.6.2. Nelle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n. 1) le azioni per le aree montane dovrebbero avere un posto di rilievo. Sarà compito della Commissione, nell'ottica di una nuova procedura per la programmazione degli interventi di sviluppo regionale, sensibilizzare le regioni affinché le aree montane trovino l'importanza adeguata all'interno dei nuovi Piani regionali di sviluppo.

6.6.3. Il Comitato prende atto con rammarico che il Consiglio europeo non ha accolto la sua proposta (parere CES 1067/87) di estendere l'obiettivo n. 1 alle aree insulari e montane (comprese in regioni in cui il prodotto interno lordo (PIL) per abitante non supera la media comunitaria).

6.6.4. Di conseguenza gli interventi per le aree montane, nelle regioni non comprese tra quelle dell'obiettivo n. 1, vanno previsti nell'ambito dello sviluppo delle aree rurali (obiettivo n. 5). Risulterebbe infatti estremamente dispersivo prevedere nelle aree montane interventi del FSE per gli obiettivi n. 3 e n. 4 sganciati dagli altri interventi strutturali.

6.6.5. Si ricorda peraltro che nel succitato parere il Comitato indicava che «per l'obiettivo n. 5 il FESR ed il FSE dovranno operare limitatamente alle aree montane ed insulari».

6.6.6. Va precisato che non vi è identità tra politica di sviluppo delle aree rurali (politica dello spazio rurale) e quella delle aree montane. D'altra parte essendo questa seconda di più ampio respiro, non può essere considerata come una parte della prima. Al contrario è la politica dello spazio rurale ad essere una parte della politica delle aree montane.

6.6.7. Ciononostante il Comitato ritiene che nella nuova formulazione del Regolamento quadro fatta dalla Commissione le aree montane dovrebbero avere la priorità all'interno dell'obiettivo n. 5 *bis* (sviluppo delle aree rurali). Gli interventi da prevedere in esse dovrebbero essere di tipo multidisciplinare ed intersettoriale e rispondere ai criteri dell'approccio integrato, coinvolgendo l'insieme dei Fondi strutturali. Ciò potrà permettere di avvicinarsi all'impostazione di sviluppo globale delle aree montane sostenuta in questo parere e nella relazione informativa.

6.6.8. L'approccio integrato ed il finanziamento dei PISAM, pur non esclusivo, dovrebbe essere il modo principale di intervento dei Fondi strutturali nelle aree montane, sia per quanto riguarda l'obiettivo n. 1 che per l'obiettivo n. 5.

6.6.9. A tal fine è necessario predisporre fin d'ora (cioè utilizzando gli strumenti e la normativa attualmente a disposizione) il finanziamento comunitario di:

- alcuni PISAM pilota per iniziare e sperimentare quanto proposto nel presente parere,

— studi e progettazioni di PISAM, per svolgere una funzione di volano nei confronti delle potenzialità e delle disponibilità finanziarie nazionali e regionali.

6.7. *Le aree di montagna negli interventi degli strumenti di credito comunitari e nell'ingegneria finanziaria*

6.7.1. Nella progettazione dei PISAM ampio spazio va dato agli interventi comunitari di credito, in una logica di complementarità con quelli dei Fondi strutturali.

6.7.2. L'azione comunitaria in materia di ingegneria finanziaria va sviluppata, orientata ed adattata alle esigenze delle aree montane.

6.7.3. Uno stock di prestiti da indirizzare alle aree montane dovrebbe essere previsto fin d'ora. Tali prestiti dovrebbero essere realizzati tramite le risorse proprie della Banca europea per gli investimenti (BEI) nonché attraverso un uso del nuovo strumento comunitario (NSC), appropriato alle aree montane. Essi dovrebbero essere estesi anche alle attività agricole e forestali.

6.7.4. I suddetti prestiti dovrebbero essere accompagnati da un bonifico di interesse.

6.8. *Il coordinamento dell'intervento comunitario*

6.8.1. Presso i servizi della Commissione dovrebbe essere istituita una unità amministrativa per le aree montane.

6.8.2. Compiti di tale unità amministrativa dovrebbero essere:

- valutare l'impatto delle diverse politiche comunitarie nelle aree montane,
- elaborare un quadro comunitario di obiettivi, criteri guida e contenuti dello sviluppo delle aree montane, che serva da punto di riferimento alle politiche comunitarie e nazionali,
- formulare proposte per l'armonizzazione delle politiche e delle legislazioni nazionali, a cominciare dalla definizione, classificazione e delimitazione delle aree montane,
- formulare proposte per l'adeguamento delle politiche comunitarie alle esigenze di sviluppo delle aree montane,
- coordinare e sviluppare gli interventi delle diverse politiche comunitarie nelle aree montane,
- promuovere e coordinare il finanziamento comunitario dei PISAM.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

---

**Parere in merito alla proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei relativi interventi, fra di essi e quelli della Banca europea per gli investimenti (BEI) e degli altri strumenti finanziari esistenti (versione modificata)**

(88/C 175/17)

In data 18 aprile 1988 il Consiglio delle Comunità europee ha deciso di consultare il Comitato economico e sociale in merito alla proposta di cui sopra.

Questo regolamento, in merito al quale il Comitato si è già pronunciato nel novembre 1987<sup>(1)</sup>, ha in effetti subito modifiche di rilievo rispetto alla proposta iniziale della Commissione (doc. COM(87) 376 def.).

Vista l'urgenza il Presidente del Comitato ha deciso di far ricorso all'articolo 46 del Regolamento interno ed ha pertanto chiesto a George Dassis di presentare un progetto di parere in veste di relatore generale.

Il 28 aprile 1988 (255<sup>a</sup> sessione plenaria) il Comitato economico e sociale ha adottato all'unanimità il seguente parere.

1. Il Comitato accoglie con favore la proposta modificata di regolamento, che riguarda i compiti dei Fondi a finalità strutturale: essa contiene precisazioni e conferme importanti che scaturiscono dagli accordi raggiunti al Consiglio europeo di Bruxelles dell'11/13 febbraio 1988.

2.1. Il Comitato constata con soddisfazione e approva il fatto che la Commissione ha tenuto conto di vari suggerimenti formulati nel parere del Comitato del 19 novembre 1987 (relatore: Serra Caracciolo) e in particolare:

- nei « considerandi » è stato menzionato il complesso di iniziative miranti a intensificare la coesione, ivi compreso il coordinamento delle politiche economiche e sociali,
- è stato valorizzato il ruolo del Fondo sociale europeo (FSE) come « strumento decisivo per la promozione di politiche coerenti dell'occupazione »,
- nell'Allegato 1 sono state precisate le regioni interessate dall'obiettivo 1: il Comitato approva l'elenco ivi contenuto,
- si è previsto che nell'obiettivo n. 2 rientrino, come raccomandato dal Comitato stesso, le unità territoriali di livello NUTS III e si è provveduto alla definizione di criteri più concreti per la determinazione delle zone ammissibili,
- l'obiettivo n. 5 è stato ripartito in due sotto-obiettivi (adattamento delle strutture agricole da un lato e sviluppo delle zone rurali dall'altro),
- è stato introdotto un nuovo articolo riguardante le disposizioni transitorie.

2.2. Il Comitato ribadisce tuttavia la necessità di assicurare che per l'obiettivo n. 1 venga messo a disposizione almeno l'80% delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) anziché prendere questa percentuale come tetto massimo.

2.3. Sia per l'obiettivo n. 1 che per il n. 2 il Comitato ribadisce l'esigenza:

- che le risorse dei Fondi vengano concentrate,
- che a tal fine siano definiti criteri più specifici,
- che l'approccio integrato venga esteso e rafforzato valorizzando l'impegno degli enti regionali e locali e delle forze economiche e sociali,
- che siano promosse nuove forme d'azionariato atte a stimolare lo sviluppo nelle regioni meno favorite.

2.4. Il Comitato nutre preoccupazioni per i criteri restrittivi previsti per gli aiuti alle regioni rientranti nell'obiettivo n. 2 in quanto teme che risultino più svantaggiate le regioni industriali in declino.

2.5. D'altro canto esso sottolinea che sarebbe necessario definire criteri precisi per le regioni rientranti nell'obiettivo n. 5, che riguarda l'adattamento delle strutture agricole e lo sviluppo delle zone rurali, tenendo conto in particolare dei problemi specifici delle zone di montagna e delle isole svantaggiate non rientranti nell'obiettivo n. 1.

3.1. Il progetto di regolamento conferma il raddoppio dei Fondi strutturali in termini reali per l'obiettivo n° 1 di qui al 1992 e per tutti i fondi di qui al 1993. Il Comitato si compiace di questo progresso necessario pur giudicandolo come un minimo per realizzare l'obiettivo del mercato interno assicurando al tempo stesso un minimo di coesione economica e sociale. Esso teme persino che i mezzi disponibili siano ancora insufficienti, e più in particolare che essi non siano ancora sufficientemente concentrati.

3.2. Per questo il Comitato ribadisce quanto osservato in precedenza circa la necessità di un rafforzamento dei meccanismi di valutazione dell'impatto regionale delle altre politiche comunitarie, nonché del prosegui-

<sup>(1)</sup> GU n. C 356 del 31. 12. 1987.

mento e dell'intensificazione degli studi sull'impatto che il mercato interno avrà sulle disparità regionali.

3.3. Per quanto riguarda il grado di coesione economica e sociale che sarà realizzato di qui al 1992, il Comitato invita la Commissione a presentare una relazione supplementare specifica prima della fine del 1991 e a prevedere eventualmente misure aggiuntive adeguate per conseguire gli obiettivi stabiliti dall'Atto unico europeo.

3.4. Il Comitato insiste affinché l'aumento delle risorse del Fondo sia regolarmente scaglionato nel tempo di qui al 1992 e fa presente la necessità che alle regioni beneficiarie nell'obiettivo n. 1 vengano destinati stanziamenti almeno proporzionali a tale aumento.

4. Il Comitato prende atto del ruolo che l'articolo 4 attribuisce alla stretta concertazione (o partnership) fra la Commissione, gli Stati membri e le autorità regionali e locali, che giudica particolarmente necessaria

per il successo degli interventi strutturali nella pratica. Esso insiste tuttavia energicamente sul ruolo insostituibile che gli operatori economici avranno come partecipanti a questo processo.

5. Il Comitato rammenta che aveva raccomandato di creare un unico comitato consultivo per tutti e cinque gli obiettivi, sul modello dell'attuale comitato del FSE.

6. Il Comitato fa presente al Consiglio che è urgente adottare questo regolamento quadro entro i termini fissati dal Vertice, in modo da assicurare che il mandato conferito dall'Atto unico venga assolto positivamente. Il Comitato attende con interesse le proposte di regolamento per il coordinamento tecnico dei fondi strutturali e degli altri strumenti finanziari, al pari dei tre regolamenti d'applicazione verticale destinati a completare e precisare numerosi aspetti ancora non ben definiti sulla riforma dei Fondi strutturali, dei quali non ci si potrà occupare fintanto che non sarà stato adottato il regolamento quadro.

Fatto a Bruxelles, il 28 aprile 1988.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Alfons MARGOT

---

COMUNITÀ EUROPEE — COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

LA SITUAZIONE ECONOMICA DELLA COMUNITÀ

2 pareri

L'opuscolo contiene:

- il parere del Comitato sulla situazione economica nella Comunità nel 1° semestre 1986
- il parere sull'evoluzione sociale nella Comunità nel 1985.

49 pagine

Pubblicato in: ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT.

N. di catalogo: EX-47-86-866-IT-C      ISBN: 92-830-0101-X

Prezzi al pubblico nel Lussemburgo, IVA esclusa:

Lit 6 700      FB 200      ECU 4



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
L-2985 Lussemburgo

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

LE REGIONI DELLA COMUNITÀ ALLARGATA

TERZA RELAZIONE PERIODICA SULLA SITUAZIONE SOCIO-ECONOMICA  
E SULLO SVILUPPO DELLE REGIONI DELLA COMUNITÀ

Nell'elaborazione della terza relazione sulla situazione e sullo sviluppo delle regioni della Comunità è stato applicato, come nel caso della precedente, il principio di fornire un quadro più completo possibile sulle disparità tra le regioni della Comunità e sulle loro caratteristiche. Tuttavia non viene fornita, e non può essere fornita, una descrizione completa della situazione di ogni singola regione, che è invece inclusa nei programmi regionali di sviluppo.

Il contenuto e la struttura della relazione sono determinati in particolare da due avvenimenti:

- l'allargamento della Comunità nel 1986 con l'ingresso della Spagna e del Portogallo; pertanto la situazione delle regioni e le loro disparità devono essere presentate per la prima volta in questo quadro più ampio;
- l'adozione dell'atto unico europeo, che include la politica regionale comunitaria nel trattato CEE, come uno degli strumenti per la realizzazione della convergenza e della coesione nella Comunità.

300 pagine

Publicato in: ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT.

N. di catalogo: CB-49-87-381-IT-C ISBN: 92-825-7590-X

Prezzi al pubblico nel Lussemburgo, IVA esclusa:

Lit 35 000 FB 1 000 ECU 23,30



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
L-2985 Lussemburgo

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

VENTUNESIMA RELAZIONE GENERALE SULL'ATTIVITÀ DELLE COMUNITÀ  
EUROPEE 1987

La Relazione generale sull'attività delle Comunità viene pubblicata annualmente dalla Commissione delle Comunità europee a norma dell'articolo 18 del trattato dell'8 aprile 1965 che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

La Relazione, che viene presentata al Parlamento europeo, fornisce un quadro globale delle attività comunitarie svolte durante l'anno precedente.

Pubblicato in: ES, DA, DE, GR, EN, FR, IT, NL, PT.

N. di catalogo: CB-50-87-332-IT-C

Prezzi al pubblico nel Lussemburgo, IVA esclusa:

Lit 14 000      FB 400      ECU 9,50



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI DELLE COMUNITÀ EUROPEE  
L-2985 Lussemburgo